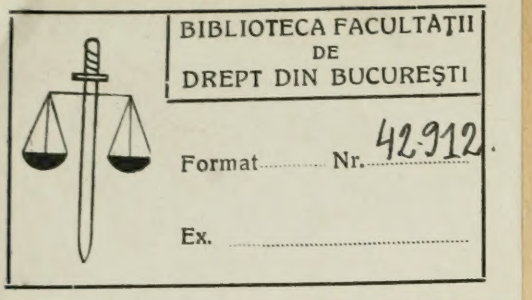

UNIVERSITY OF TORONTO
3 1761 00995535 2


BIBLIOTECA FACULTAŢII
DE
DREPT DIN BUCUREŞTI
Format
Nr. 42.912
Ex.

Jacques FOUQUES DUPARC
DOCTEUR EN DROIT
LICENCIÉ ÈS LETTRES

LA PROTECTION DES MINORITÉS DE RACE, DE LANGUE ET DE RELIGION

ÉTUDE DE DROIT DES GENS

PRÉFACE DE M. A. DE LAPRADELLE



PARIS
LIBRAIRIE DALLOZ
11, RUE SOUFFLOT
1922

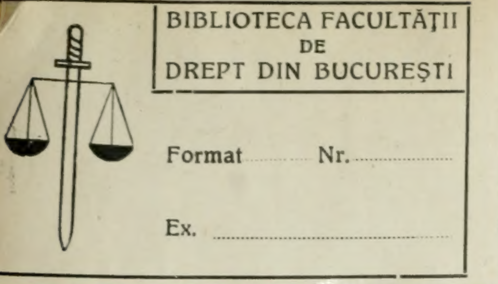


Gh. Sofronie.
4 August 1928.

LA

PROTECTION DES MINORITÉS
DE RACE
DE LANGUE ET DE RELIGION

(ÉTUDE DE DROIT DES GENS)


BIBLIOTECA FACULTĂŢII
DE
DREPT DIN BUCUREŞTI
Format
Nr.
Ex.

Jacques FOUQUES DUPARC

DOCTEUR EN DROIT

LICENCIÉ ÈS LETTRES

LA PROTECTION DES MINORITÉS DE RACE, DE LANGUE ET DE RELIGION

ÉTUDE DE DROIT DES GENS

PRÉFACE DE M. A. DE LAPRADELLE

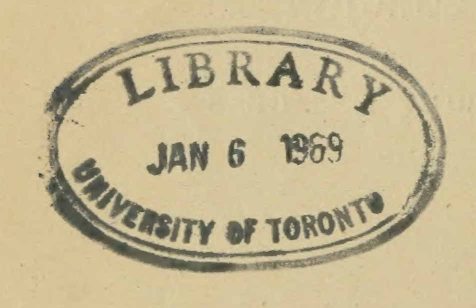


PARIS

LIBRAIRIE DALLOZ

11, RUE SOUFFLOT

1922


LIBRARY
JAN 6 1969
UNIVERSITY OF TORONTO

PRÉFACE

De tous les problèmes politiques, issus de la Grande Guerre, il n'en est pas de plus grave que celui des minorités. Dans une Europe nouvelle, construite sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, les nations forment, de leur vivante substance, le principe même de l'Etat. Mais des nécessités d'ordres divers, économiques ou stratégiques, ne permettent pas toujours aux frontières politiques de suivre, avec exactitude, celles des « nationalités », c'est-à-dire des groupes liés par l'unité de la race, de la religion ou de la langue, ciment naturel, sinon nécessaire du sentiment unanime, base de la conscience politique commune. A ces fragments de nation, incorporés à l'Etat, qu'une autre nationalité, celle de la majorité des habitants, soutient et domine, des droits doivent être reconnus : droits tels que ces minorités nationales ne soient, par l'arbitraire des majorités, jamais atteintes dans aucun de leurs sentiments nationaux, en tant du moins qu'ils gardent une forme sociale, sans cependant qu'il soit jamais permis à ces minorités de miner, politiquement, les bases de l'Etat, auquel, pour ne pas perdre leur territoire historique, elles ont dû, loyalement, accepter d'être incorporées.

De même qu'en 1789, la Déclaration des Droits de l'Homme a limité les droits de la nation souveraine par ceux, imprescriptibles, de l'individu, les traités constitutifs des frontières nouvelles de l'Europe n'ont, dans le Centre et l'Est, sauf en ce qui concerne l'Allemagne, remanié nulle frontière, par création d'Etat nouveau ou démembrement d'Etat ancien, sans limiter les droits de souveraineté de l'Etat par ceux des minorités de race, de langue ou de religion. En droit interne, la souveraineté de la nation était, jusqu'alors, limitée par le droit individuel du citoyen. En droit interna-

tional, elle est désormais limitée par le droit collectif des nationalités. Mais, pas plus que le droit individuel du citoyen ne saurait menacer, à l'intérieur, le Gouvernement, d'anarchie, le droit collectif de la nation ne saurait menacer, à l'extérieur, l'Etat, de ruine.

Pour maintenir l'équilibre entre ces droits, un contrôle est nécessaire. La Société des Nations permet aux minorités de trouver, dans le Conseil de la Société des Nations, un protecteur, et dans la Cour permanente de justice internationale, un juge. Ainsi, comme le corollaire et le couronnement d'un principe qui, découlant du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le tempère en vue de créer des Etats viables, apparait, au-dessus des Etats, la Société des Nations.

Qu'est-ce à dire, sinon que le problème de la Protection des Minorités est un problème essentiellement neuf, et, dès lors, un sujet d'étude inexploré ?

* * *

Le grand mérite de l'ouvrage de M. J. Fouques Duparc qui, pour la première fois, en tente l'examen d'ensemble, c'est que, tout pénétré du sentiment de la continuité de la vie, son auteur s'attache aux origines, dans le passé, de ce problème des Minorités Nationales qui ne prend toute son ampleur que dans le présent, et ne trouvera, sans doute, la plénitude de ses solutions que dans l'avenir. De la protection des minorités religieuses, seule connue de l'ancien droit public européen, du XVIIe au XIXe siècle, à celle des minorités nationales qui forme un important chapitre du nouveau droit public, issu des traités de 1919-1920, consécutifs à l'établissement du Pacte de la Société des Nations, M. J. Fouques Duparc montre les progrès accomplis, par le long effet d'une évolution qui, d'abord lente, brusquement s'accélère à la suite de la Grande Guerre et finit en Révolution. Ce que, dans un Etat plurinational, comme l'Autriche-Hongrie, le Congrès socialiste de Brünn tentait vainement d'obtenir par le droit public interne, le droit public international, soudai-

nement amplifié, le réalise. Limitée autrefois à la garantie des droits religieux, la protection des minorités, non plus seulement confessionnelles, mais nationales, s'étend maintenant à celle des droits sociaux, et notamment, du droit à la langue avec les multiples conséquences que, de l'Ecole au Tribunal et même au Parlement, il entraine. Dans le droit des gens, une nouvelle personne juridique, la « minorité nationale », est née.

A la genèse de l'idée nouvelle, le livre qui, le premier, depuis 1920, s'attache à ce noble et délicat sujet, nous fait pleinement assister.

* * *

A Prague, au moment même où l'auteur achevait d'imprimer son livre, une ardente bataille marquait, sur la question des droits des minorités, le Congrès des Associations pour la Société des Nations. Et la grande salle de l'Hôtel de Ville, qui, tant de fois, connut, sous la domination autrichienne, de violents débats, parut, en un instant, tout enflammée des mêmes passions qu'autrefois. A Genève, en septembre dernier, les minorités faisaient déjà monter, près de la Société des Nations, le tumulte de plaintes, à travers lesquelles, trop souvent, passait la déception d'anciens oppresseurs, inquiets de risquer d'être opprimés à leur tour. Et déjà, les Etats nouveaux, Tchéco-Slovaquie, Pologne, déclarent que le moment est venu d'aviser aux moyens à prendre, pour éviter que, de la protection des minorités, les ennemis des Indépendances nouvelles ne se servent contre celles-ci, comme d'une machine de guerre. Très sagement, la troisième Assemblée de la Société des Nations, tout en reconnaissant le droit fondamental des minorités à être protégées contre toute oppression, a cru nécessaire d'insister sur le devoir qui incombe aux personnes appartenant aux minorités de race, de religion ou de langue de coopérer, en citoyens loyaux, avec la nation à laquelle ils appartiennent maintenant. De Prague à Genève, le conflit éclate et s'apaise. Mais il est trop grave pour ne pas reparaître, de temps en

temps, en crises aiguës. Bien qu'il évolue vers la détente, i n'en est pas moins de ceux qui demeureront longtemps ac tuels.

Le problème dont M. Fouques Duparc a, si judicieuse ment, recherché les antécédents dans le passé, n'est don pas de ceux que l'on puisse considérer comme définitivemen résolu. C'est, au contraire, un de ceux qui, dès maintenant s'inscrivent à l'ordre du jour de l'histoire comme une des plu délicates questions du plus proche avenir. De nouvelles mono graphies suivront, sans doute, qui devront prendre ce pro blème de pays en pays. A ces études, spécialisées, le bel essa synthétique, de M. J. Fouques-Duparc ouvre la voie. Il es de ceux qui, suivant le mot de nos vieux auteurs, rompen la glace et fraient le chemin.

A. de Lapradelle

Genève, 23 septembre ; Prague, 26 septembre 1922.

LA
PROTECTION DES MINORITÉS
DE RACE, DE LANGUE ET DE RELIGION
(ÉTUDE DE DROIT DES GENS)

INTRODUCTION

Une « clause » concernant la protection des minorités » se trouve insérée dans les Traités de Paix signés avec quatre des anciens Etats ennemis (Autriche, Hongrie, Bulgarie, Turquie) et dans des accords particuliers passés avec six des Etats Alliés (Pologne, Tchéco-Slovaquie, Roumanie, Yougo-Slavie, Grèce, Arménie).

Cette reconnaissance, par un Congrès mondial, de droits appartenant « aux minorités de race, de langue et de religion », placés sous le contrôle de la Société des Nations garantis par une procédure internationale, a été considérée comme une des innovations les plus sensationnelles des traités de 1919-1920... Le mot même de « minorité » est, dans ce sens, un mot nouveau. Les dictionnaires ne parlent pas de minorités nationales ou religieuses ; ils se contentent de donner au mot « minorité » son sens arithmétique ; et, s'ils vont plus loin, ils mentionnent les minorités politiques qui, depuis près d'un demi siècle, intéressent l'opinion et sont récemment entrées dans le droit positif... De la nouveauté du mot à la nouveauté de l'idée, il n'y a qu'un pas, qui est vite franchi... Les auteurs des Traités de Paix ont-ils créé une idée neuve ?

I

« Il n'y a rien de nouveau sous le soleil », a dit l'auteur de l'Ecclésiaste... Avant qu'elles eussent reçu un nom, les minorités existaient déjà ; et les unes, les minorités religieuses, avaient leur histoire dans le droit international.

Dans les Temps Modernes, où le principe de l'unité de foi dans l'Etat prévalut, fréquemment lorsqu'il se produisait une cession de territoires, l'Etat cessionnaire garantissait dans le Traité à l'Etat cédant « le maintien et la protection de la religion existante dans les territoires cédés ». C'était alors, non seulement, pour les habitants, le droit de pratiquer leur culte, c'était le respect de leurs écoles et de leur assistance, parfois même de leur Etat Civil, la confusion existant entre le culte et ces institutions... La première disposition de cet ordre se trouve dans le traité d'Oliva, signé en 1660 entre la Suède et la Pologne. Jusqu'en 1815, sept traités la reproduisent ([1]).

En 1815, des dispositions de cette nature se trouve en insérées dans les protocoles du Congrès de Vienne. En 1878 le traité de Berlin impose à la Turquie, et, comme condition de leur reconnaissance, aux nouvaux Etats Balkaniques, des principes d'une portée beaucoup plus générale : l'égalité de tous les sujets, la liberté pour tous les cultes. Il ne s'agit donc plus ici d'un simple accord contractuel entre deux Etats. En adoptant ces clauses, tous les pays de Chrétienté, représentés au Congrès, leur ont donné une signification européenne. C'est ainsi que le principe d'une protection internationale de certaines libertés chemine. Il apparaît nécessaire à l'établissement d'une harmonie générale, qui seule peut garantir la paix du monde ; — pour user du terme d'un des auteurs qui ont le plus développé cette idée, certains droits sont devenus « humains ».

Lorsque dans la suite, la Roumanie manque envers les Juifs

1. Traités d'Oliva, de Nimègue, de Ryswick, de Nystad, de Breslau, de Versailles, de Frederickshamm.

aux engagements généraux souscrits à Berlin, les Puissances ne se désintéressent pas de la question ; elles montrent qu'il ne leur a pas suffi de poser un principe, mais qu'elles entendent en garantir l'exécution. Chaotiques sans doute sont les mesures qu'elles prennent, car aucune organisation internationale stable n'existe... Pour qu'une protection des libertés individuelles ou collectives soit assurée, il faut un organe durable, indépendant de la souveraineté des Etats.

II

Les minorités nationales n'ont point une histoire comparable.

Si étrange que la chose puisse nous paraître, le principe des nationalités dans sa forme territoriale a semblé à toute une époque être un remède universel et souverain à tous les problèmes nationaux : il a exercé une véritable fascination, peut-être, parce que n'ayant encore été appliqué qu'incomplètement, il restait riche de promesses. Et, de fait, les grandes questions qui se posaient à la fin du xixe siècle, celle de Pologne, celle d'Alsace-Lorraine, celle des chrétiens des Balkans, ou des irrédentistes italiens, pouvaient trouver en lui leur solution.

Néanmoins, l'on est étonné de lire chez M. Carnazza-Amari que, s'il y a encore des peuples opprimés, c'est parce que le principe des nationalités n'a pas été appliqué au partage des territoires. Il semble que, cette application une fois réalisée, toutes les nations seront satisfaites, et l'Europe connaîtra la paix. « Toute intervention, déclare M. Carnazza-Amari deviendra impossible. » Il n'y aura plus « ces loups ravisseurs », que sont les grands Etats composés de nations : les petits Etats nationaux seront agrandis et fortifiés ; et l'Etat ne sera plus une simple unité juridique, il représentera une unité morale.

Pourtant, de loin en loin, quelques voix s'élevèrent au xive siècle, pour montrer que le principe des nationalités avait ses limites. « Il faudra donc, disait Thiers, soumettre à un tribu-

« nal de révision les nationalités de l'Europe !... Voyez quel « chaos va devenir cette malheureuse Europe !... Et cette « race allemande qui occupe cette partie de l'Orient qu'on « appelle l'Autriche, qu'en faudra-t-il faire ? En donnant à la « grande Allemagne, comme on l'appelle, les Allemands de « l'Autriche, on leur donnera aussi quelques millions de « Slaves ; car, en Bohême, il y a, sur cinq millions d'habi- « tants, trois millions de Slaves ; et, en donnant les Slaves à « la Russie, on lui donnera quelques millions d'Allemands (1). »

* * *

Enfin à voir dans l'application territoriale du principe des nationalités la solution de tous les problèmes nationaux, les hommes du XIXe siècle ne s'intéressèrent guère à une protection des minorités nationales. « On parle souvent des droits natio- « naux, écrit Bluntschli ; cependant il est difficile de trouver une « formule juridique qui corresponde au précepte moral... Le « principe des nationalités n'a encore d'importance capitale que « dans la politique, non dans le droit public (2). » Les minorités nationales n'entrèrent pas dans le droit international, parce qu'elles n'existaient pas d'une existence juridique. « Sans Etat, point de nation » (3), dit ailleurs le même auteur. Et d'une façon plus positive encore, Lorimer affirmait : « Nous « ne pouvons reconnaître les Slaves, les Celtes ou les Teu- « tons, uniquement parce qu'ils sont des Slaves, des Celtes « ou des Teutons : c'est seulement quand, sous l'influence de « facteurs historiques et géographiques, ces groupes se sont « cristallisés en corps politiques, qu'ils rentrent dans le cadre « d'un traité de droit international (4). »

Cependant, ces droits nationaux naissaient, grandissaient se développaient, prenaient une expression juridique, faisaient l'objet de projets et de discussions dans les pays, qui, par leur nature, étaient appelés à les connaître, et à ouvrir la

1. Discours de Thiers au Corps Législatif (14 mars 1867).
2. Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat*, p. 74.
3. Bluntschli, *Droit international codifié*.
4. Lorimer, *Institutes of law of Nations*, t. I, p. 100.

voie à une législation internationale : les pays composés de nations, et plus particulièrement, l'Autriche. Ces pays étaient le préimage d'une Europe organisable. Parmi les multiples ouvrages autrichiens, où il est traité d'une protection des nationalités, il faut mentionner ceux des sociaux-démocrates, qui envisagèrent le problème dans toute son ampleur, et ne reculèrent pas devant les solutions les plus osées : Otto Bauer et Karl Renner [1]. Cette conception d'une autonomie nationale au sein de l'Etat qui était la leur fut reprise par les Israélites, en 1917 [2]. Les conférences socialistes internationales de Stockholm et d'Amsterdam l'adoptèrent et l'insérèrent dans leurs programmes comme la seule solution de la question juive.

III

Les traités de paix de 1919-1920 dissocièrent les deux grands Etats composés de nations, qui subsistaient en Europe : l'Autriche et la Turquie. Dans l'ensemble, sinon dans le détail — car souvent l'exécution trahit l'idée générale — l'application du principe des nationalités, dans sa formule territoriale, était acquise. Et cependant, dans tous les Etats nationaux, ou représentés comme tel, subsistaient des minorités nationales... Les Auteurs du Traité de Paix pouvaient-ils s'en désintéresser ?

Les Etats vaincus, qui se voyaient enlever une partie de leur territoire, se tournaient vers la Conférence, et lui demandaient une protection pour « leurs frères qui leur avaient été arrachés ». Ce sont les termes mêmes dont se servit la délégation hongroise ; ils élaboraient un premier programme. Les Juifs, dont les aspirations nationales avaient été réveillées au cours de la guerre par les principes posés

1. Otto Bauer, *die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie* ; *die Bedingungen der nationalen Assimilation* ; Karl Renner, *der Kampf der œsterreichischen Nationen um den Staat* ; *die Nation als Rechtsidee* ; *das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*.

2. Max Rosenfeld, *die polnische Judenfrage*.

par le président Wilson, réclamaient l'autonomie dans les pays de l'Europe Orientale où ils n'étaient pas la majorité. Les minorités étaient inquiètes, et cherchaient à faire entendre leur voix.

Leurs inquiétudes n'étaient pas sans fondement. Les nations qui entraient à la tribune du monde, après une sujétion de plusieurs siècles, ou qui retrouvaient des territoires séparés d'elles depuis longtemps, avaient des ressentiments profonds et redoutables... D'opprimés, les peuples deviennent facilement oppresseurs, lorsqu'ils ont le pouvoir. La liberté ne s'apprend qu'à une longue école, et les hommes la conçoivent difficilement pour les autres, quand ils ne l'ont point eue pour eux.

* * *

Les Etats alliés pensaient-ils aux minorités nationales lorsqu'ils proclamaient le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » ? Il est probable qu'ils avaient surtout en vue une répartition plus équitable des territoires .. Mais il est des mots, qui ont leur histoire, et qui portent des conséquences lointaines, insoupçonnées de ceux qui les prononcent... Celui-là était du nombre : les minorités se réclamèrent et se réclament encore de ce principe : ont-elles ou n'ont-elles pas le droit de le faire ? C'est une question passionnément débattue dans la presse des nouveaux Etats de l'Europe Centrale entre les représentants des deux groupes : nation majoritaire et minorités...

Quoi qu'il en soit, à côté de ce principe général, il y avait les déclarations plus précises faites par le président Wilson dans son discours du 22 janvier 1917 : « Il y a parmi le « nations organisées une chose plus profonde même que « l'égalité de droits. Aucune paix ne peut durer ou ne devrait « durer, qui ne reconnaît pas, ou n'accepte pas le principe « que les gouvernements reçoivent tous leurs pouvoirs du « consentement des peuples gouvernés... Je pose ce prin- « cipe, s'il m'est permis de citer cet exemple, que les hommes « d'Etat de tout pays sont d'avis qu'il devrait y avoir une « Pologne unifiée, et par cela même, qu'une *sauvegarde*

« *inviolable de l'existence, du culte et du développement social*
« *et industriel* devrait être garantie à tous les peuples qui ont
« vécu jusqu'ici sous la domination de gouvernements atta-
« chés à *une foi* et à *des buts politiques en opposition aux leurs*
« *propres*. »

C'était, semble-t-il, l'affirmation des droits des minorités religieuses et nationales ; il ne restait plus qu'à étendre à ces dernières le principe d'une protection internationale que le XIXe siècle avait conçue et développée.

* * *

Aussi, pour rester fidèles aux principes qu'ils avaient proclamés pendant la guerre, les auteurs des Traités ne se désintéressèrent pas du sort des minorités nationales. Une Commission spéciale de la Conférence de la Paix dite « des Nouveaux Etats » fut chargée de l'élaboration d'un projet qui servit de base à la rédaction du texte définitif.

M. Benès retraçait dans les termes suivants devant le Parlement tchécoslovaque, l'historique des négociations qui précédèrent l'établissement du traité concernant son pays :

« La seconde fois qu'il s'agit des Allemands en Bohême,
« ce fut lorsque la question de la protection des minorités
« vint devant la Conférence, et lorsque cette protection dut
« être stipulée dans une sorte de traité... Je fus alors expres-
« sément interrogé sur la façon dont nous voulions établir
« une loi des nationalités en Tchécoslovaquie, et quelles
« concessions nous voulions garantir, non seulement aux
« Allemands, mais à toutes nos minorités nationales.

« Il fut constaté : l'Etat tchécoslovaque est un Etat com-
« posé de nations, qui contient dix millions de Tchéco-Slo-
« vaques et un peu plus de trois millions d'autres nations
« minoritaires. Le territoire ruthène a un caractère particu-
« lier, et doit faire l'objet d'un règlement à part. La délégation
« tchécoslovaque fut invitée à présenter un mémoire où
« serait indiquée la situation qu'auraient à l'avenir les mino-
« rités nationales. Elle fit à la Conférence de la Paix un
« exposé qui fut jugé extrêmement libéral. L'on constata qu'on

« ne pouvait exiger davantage, qu'au contraire le cadre du « programme des minorités qui serait imposé à tous les Etats « issus des territoires de la monarchie austro-hongroise ne « pourrait être qu'un programme minimum, et qu'en consé-« quence quelques-unes des déclarations qui avaient été faites « par la délégation tchécoslovaque ne pourraient être com-« prises dans l'arrangement général relatif aux minorités. « Cela prouve le point de vue équitable, auquel nous nous « sommes placés, dans la question des minorités .. Dans la « question juive également, la Conférence nous témoigna une « confiance absolue, et je suis d'avis que dans toutes les « questions nationales, notre République doit se conduire de « façon à mériter cette confiance des grandes Puissances et « de la Société des Nations. Nous avons signé les traités de « paix concernant la protection des minorités, et je suis cer-« tain que la République Tchécoslovaque tiendra la parole « donnée (1). »

* * *

Telle est, dans sa brièveté, l'histoire des minorités natio-nales... Question essentielle du droit public autrichien avant la guerre, elle est alors à peu près inconnue du droit interna-tional, à peine entrevue sous sa forme européenne par quelques auteurs. Les traités de paix de 1919-1920, en appliquant le principe des nationalités au partage des territoires, la mettent soudain au premier plan. Elle apparaît comme le seul moyen de nature à pallier les injustices inhérentes à ce par-tage, comme à toute répartition territoriale, à serrer de plus près que celui-ci ne le pouvait, les phénomènes nationaux si complexes qui se présentent à l'Orient de l'Europe...

La protection des minorités répond-elle, dans sa forme actuelle, aux espoirs qu'elle a pu faire naître ? Est-elle sus-ceptible d'évoluer dans l'avenir vers une solution plus par-faite ; ou bien les difficultés, auxquelles se heurte son appli-

1. Discours du 30 septembre 1919. Prager Abendblatt, mercredi 1er octo-bre 1919.

cation, lui imposent elles des limites rigides qu'elle ne pourra franchir ?...

Tous ces problèmes qui tiennent par des liens si étroits, à la fois à la vie intime et profonde des nationalités et à l'état des rapports internationaux, se posent au seuil de cette étude... C'est à les examiner — et non à les résoudre — que cet ouvrage est consacré.

PREMIÈRE PARTIE

LES DONNÉES DU PROBLÈME

La notion de minorité. — Les revendications minoritaires. — Les précédents autrichiens. — Possibilités et conditions d'une solution internationale.

CHAPITRE PREMIER

LA NOTION DE MINORITÉ

Minorités de race, de langue, de religion
Minorités de sentiment

La notion de minorité est particulièrement étrangère aux idées françaises contemporaines. Depuis la Révolution, les esprits se sont facilement accoutumés en France à considérer l'égalité juridique de tous les citoyens dans l'unité administrative de l'Etat, comme une formule définitive, un principe de droit supérieur et nécessaire. A cette conception simple, qui répond à la situation d'une nation très évoluée, la notion de minorité oppose la conception inverse : celle d'une différenciation de traitement légal entre les sujets d'un même Etat : individus et collectivités.

Cette différenciation peut, suivant les cas, être inspirée par des points de vue différents et même contraires. Tantôt, elle apparaît comme une création arbitraire du législateur, tantôt comme une nécessité imposée à lui par une situation de fait, mesure de restriction ici, et là mesure de protection. Il a existé dans l'histoire de certains pays — nous en verrons des exemples — des lois qui n'eurent d'autre objet que de restreindre les droits de certaines classes de la population, d'autres motifs que l'hostilité des autres classes ou leur désir de se conserver intact le monopole des situations dont elles jouissaient Mais, ces cas ne sont pas tous les cas. Parfois aussi, les différences de mœurs et d'activités sociales entre les individus rendraient une assimilation complète, injuste et même impossible. L'exception légale est alors, aux mains du législateur, une méthode de redressement, un moyen de

réaliser entre tous, en tenant compte de ces différences initiales, une égalité approximative... Ces groupes d'individus qui sont sujets de l'Etat, au même titre que la généralité des sujets, et qui cependant ne sont pas ou ne peuvent être assimilés à eux sur tous les points, constituent des « minorités », au sens que la terminologie actuelle donne à ce mot.

Ainsi dégagée dans son essence, la notion de minorité se révèle comme une notion abstraite. Elle n'implique pas l'existence de traits déterminés, mais celle d'un rapport juridique, dont les termes varient suivant l'importance que les mœurs et les préjugés attachent à tel signe, à tel caractère. Il s'ensuit que les signes qui peuvent faire une minorité, d'un groupe de sujets, sont en nombre illimité, sans qu'aucun d'eux, pris en particulier, n'ait le privilège d'entraîner cette conséquence en dehors d'un cadre moral et social donné. La distinction entre hommes libres, affranchis et esclaves, par exemple, qui fut à la base de l'organisation des sociétés antiques, est aujourd'hui abolie. L'on trouverait par contre des différences, qui paraissaient négligeables alors, et qui ont pris une importance considérable dans nos sociétés modernes.

Pour nous en reporter au texte des traités de 1919-1920, nous nous limiterons dans cet ouvrage aux minorités qui ont pour origine, « la race, la langue et la religion ». Ces trois signes, dont le rapprochement peut paraître surprenant, si l'on ne considère que leur nature intrinsèque, ont cependant, à l'heure actuelle, le caractère commun, d'être ceux qui distinguent et opposent avec le plus de force, dans une grande partie du monde, les populations qu'ils marquent de leur empreinte. L'on ne peut voyager dans l'Europe Centrale et Orientale, de la mer Egée à la Baltique et de l'Adriatique à la mer Noire, non plus que dans les pays du Proche-Orient, sans être frappé des barrières infranchissables qu'ils élèvent entre les habitants d'un même territoire, barrières dont l'Europe Occidentale, plus stable dans son organisation politique, a perdu jusqu'au souvenir.

La race, la langue et la religion ne sauraient toutefois être pleinement assimilées pour l'influence qu'elles ont exercée sur la formation des populations, ni pour les conséquences d'ordre lé-



gislatif qu'elles comportent. Leur signification respective, au point de vue social, a suivi une courbe différente dans le temps et diffère actuellement d'une région à l'autre. Avant d'aborder l'étude du problème dans son ensemble, il est donc nécessaire d'examiner séparément ces trois signes, qui en forment les éléments, dans leurs répercussions actuelles.

A. — La Race

Il est des minorités de race, et de race uniquement... L'exemple classique est celui des nègres aux Etats Unis. Comme le blanc, le nègre est, en ces régions, de culture anglo-saxonne et de religion anglicane. La différence qui les sépare tient donc essentiellement à la race. Telle quelle, elle a suffi à empêcher pendant longtemps entre eux toute assimilation légale, et aujourd'hui encore, elle maintient à l'encontre du nègre des préjugés et des restrictions de droits.

Mais, dans l'Europe Centrale et Orientale, les races en contact sont, le plus souvent, d'origine voisine ; et, le plus souvent aussi, les contrastes primitifs qui existaient entre elles, ont été atténués, au cours du temps, par suite des mélanges qui se sont produits à leurs points de soudure, créant des types de transition. Pour toutes ces raisons, le critérium ethnique est en général difficile à saisir : « Ira-t-on, dit ironiquement M. Renner, pour « savoir dans quelles localités doivent s'ouvrir des écoles « minoritaires, réunir une commission médicale, chargée de « mesurer la forme du crâne des enfants ?... » M. Renner conclut ici au paradoxe. Il est clair en effet que, lorsqu'une race cesse de se distinguer des races voisines par un signe sensible, manifeste de prime abord, les différences entre elles cessent également d'avoir des répercussions sociales ; elles peuvent intéresser l'ethnologie ; elles n'intéressent plus le droit... Les nations les plus homogènes, comme la France, sont formées de l'apport d'éléments ethniques divers...

Le problème ne peut donc se présenter sous la forme d'un problème de race, que dans le cas où la race envisagée a con-

servé, dans leur pureté, ses caractères originaux. La résistance à l'assimilation, condition nécessaire ici, lorsqu'elle n'est pas due, comme dans l'exemple du nègre au Etats-Unis, à une opposition physique fondamentale, tient généralement, en fait, à ce que des facteurs intellectuels et moraux sont venus renforcer la différence initiale, entretenant ainsi, de part et d'autre, la conscience ethnique : différences de traditions et de coutumes, groupées autour d'une idée religieuse ; différences de langue... C'est ainsi que se présente la situation dans l'Europe Centrale et Orientale. La race est bien à l'origine de la distinction ; mais, elle n'apparaît plus qu'au travers d'influences diverses, qui l'ont transformée, en ont fait la nationalité...

B. — La langue

En elle-même, indépendamment de toute autre considération, la différence de langue suffirait dans tous les cas à rendre impossible une assimilation complète.

L'égalité entre les individus n'existe de fait que s'ils ont tous les mêmes facilités à faire valoir les droits que la loi leur reconnaît... Et tout aussitôt, se présente la question de langue dans les rapports de l'individu avec l'administrateur et le juge. Ne point tenir compte au minoritaire de son ignorance de la langue officielle, serait établir à son préjudice une inégalité flagrante.

Ainsi posé, le problème peut paraître transitoire. Sous l'action du temps et l'influence du milieu, l'on peut supposer le minoritaire apprenant la langue de la majorité, l'assimilation seulement retardée.

* * *

Il en serait ainsi, si la langue n'était que la forme matérielle d'une pensée identique. Mais, à ce signe, s'attache un patrimoine de traditions, de souvenirs et d'idées, qui, en lui donnant une signification morale, modifie les données du problème.

Dans une page de large synthèse (1), M. Renner a retracé le rôle joué par la langue populaire dans la formation du sentiment national. Il l'a montrée, d'abord uniquement parlée, naissant au Moyen Age à la littérature avec le « Lied », se substituant peu à peu au latin, par une lutte opiniâtre, dans tous les domaines de la pensée, créant une « culture nationale » ; et cette culture nationale, née d'une langue commune, façonnant à son tour, chez les hommes qui y participent, une manière commune de penser et de sentir, première étape du concept de nation. La nation, qui maintenant a pris conscience d'elle-même et est née à la vie politique reste pour lui, dans son essence, une « communauté de culture » (Eine Kulturgemeinschaft) (2).

Dans l'Europe Centrale en effet, c'est bien la langue qui apparaît comme le signe le plus certain de l'existence nationale. C'est par une renaissance linguistique que s'est annoncé au XIXe siècle le réveil de plusieurs nationalités, notamment de la nationalité tchèque. C'est suivant la carte des langues, que le principe des nationalités a été appliqué au partage des territoires. C'est d'après la langue — langue maternelle ou langue parlée — que sont établies les statistiques nationales dans les Etats composés de nations. Etre Tchèque et parler tchèque, être Allemand et parler allemand apparaissent dans l'ancienne Autriche comme une même chose.

Aussi, les questions de langue ont-elles pris dans ces pays une importance primordiale. « Elles sont, dit M. Renner, le « champ de bataille (Tummelplatz) de la monarchie des Habs- « bourg. » Chaque nationalité entend conserver sa langue et n'être point contraint d'en acquérir une autre, qui risquerait de l'éliminer. De là, la permanence du problème dans l'administration et la justice, de là son apparition dans l'école (3).

1. Karl Renner, « *das Selbstbestimmungsrecht der Nationen* », p. 5, et suiv.

2. L'influence du facteur « langue » sur la formation du concept de nation est très discutée. De façon générale, les écrivains germaniques voient dans la langue un facteur prépondérant. Certains Français ont mis en doute son importance ; c'est le cas par exemple de Funk-Brentano et Sorel (*Précis du Droit des Gens*, p. 18).

3. Voir ch. II, droit au maintien du caractère distinctif.

C. — La religion

Entre la langue et la religion, l'on a souvent tenté d'établir une parallèle. Comme la langue tend à le devenir depuis l'application du principe des nationalités, la Religion fut dans les Temps Modernes, le fondement de l'unité morale de l'Etat (1). Comme la langue encore et pour les mêmes raisons, la religion a joué un rôle prépondérant dans la formation de la conscience collective de certaines nationalités.

Cependant, le parallèle n'est point parfait. La différence de religion peut, dans certains cas, ne pas avoir d'influence sur le régime juridique des individus, de même qu'elle peut, dans d'autres, nécessiter une différenciation beaucoup plus profonde que la différence de langue. Ses conséquences ont varié suivant les époques, et varient suivant les religions envisagées. Pour les saisir, il est nécessaire de distinguer suivant qu'il s'agit des religions chrétiennes entre elles, de la religion juive ou de la religion musulmane.

I. — *Les religions chrétiennes*

Dans l'époque qui va de la Réforme à la Révolution Française, et que l'on est convenu d'appeler « Les Temps Modernes » a religion fut le caractère essentiel, on pourrait dire unique, qui distingua les uns des autres les sujets d'un même Etat.

En vertu du principe, unanimement admis alors, « Cujus « regio, ejus religio », un seul culte était officiellement reconnu par l'Etat. Les cultes dissidents n'avaient qu'une situation légale incertaine, tantôt tolérés, tantôt persécutés. L'arbitraire s'étendait aux personnes et aux biens des fidèles de ces cultes. Pour les ramener à la religion d'Etat, tous les moyens furent à peu près employés. L'unité religieuse dans l'Etat apparaissait aux contemporains comme un bien supérieur

1. L'on a même opposé les formules calquées sur le même type : « *Cujus regio, ejus religio* », « *Cujus regio, ejus natio* » (formule de l'Etat national).

à la liberté individuelle. « Elle était au XVIIe, écrit Oechsli, la « condition absolue de la prospérité d'un Etat. »

Les dissidents religieux constituaient des minorités du fait de l'exclusive prononcée contre eux. Ils en constituaient en second lieu par suite de la confusion existant entre les attributions de l'Etat, et celles de l'Eglise d'Etat. Des fonctions intéressant tous les habitants du territoire étaient dévolues au Clergé. Lors donc que, renonçant à appliquer les principes dans leur rigueur, l'Etat reconnaissait aux dissidents le droit de vivre et d'exercer leur culte, il devait aussi instituer en leur faveur, dans tout le domaine où la confusion d'attributions s'était produite, un régime d'exception. Ainsi, l'Edit de Nantes en France prévoit pour les protestants un état-civil, des écoles et une assistance...

* * *

Les principes de liberté de conscience, proclamés à la fin du XVIIIe siècle par la Constitution américaine et la Révolution Française se sont étendus au début du XIXe à toute l'Europe Occidentale. Sous leur influence, tous les cultes ont été autorisés dans la mesure où ils ne sont pas contraires à l'ordre public ; les restrictions légales, qui pesaient sur les adhérents des cultes dissidents, ont peu à peu disparu ; enfin l'Etat, de plus en plus, assure par ses propres organes les fonctions qui intéressent également tous ses sujets.

A mesure qu'il a évolué vers la laïcité, la notion de minorité graduellement s'est effacée. En France, l'on peut dire qu'il n'y a plus, au sens juridique du terme, de minorités religieuses.

Cette notion subsiste encore, atténuée, dans certains pays, soit que des privilèges demeurent attachés à une église (religion d'Etat), soit que l'enseignement public ait gardé un caractère confessionnel.

* * *

Au point de vue de la formation des nationalités, la religion a joué le plus grand rôle dans l'Europe Orientale. L'église bulgare, l'église russe, les différentes églises chrétiennes de Turquie sont des églises nationales. Sans parler même d'églises nationales la religion dans certaines régions revêt un caractère national ; en Transylvanie, par exemple, la délimitation se fait de même entre confessions religieuses et nationalités ; les Saxons sont évangéliques, les Szeckler unitaires, les Roumains orthodoxes. C'est la religion qui a empêché la fusion de ces races, et permis à chacune d'elles de conserver intactes ses coutumes, ses traditions, sa langue. Teutsch, l'historien des Saxons a pu écrire : « Le peuple ne serait pas resté allemand, s'il n'était devenu évangélique (1). »

Dans d'autres cas, la religion a contribué à différencier les populations d'une même race. Croates, Slovènes et Serbes appartiennent également à la famille des Slaves du sud ou Jeunes Slaves (Yougo-Slaves). Mais les Croates sont catholiques, tandis que les Slovènes et les Serbes sont orthodoxes. Toute leur formation intellectuelle et morale s'en est ressentie. Catholiques, les Croates ont été plus ouverts aux influences occidentales. Un trait indique les répercussions lointaines que peut avoir la religion. La différence d'alphabet entre Croates et Slovènes est d'origine religieuse. Catholiques, les Croates ont conservé l'alphabet latin, tandis que les Slovènes orthodoxes prenaient l'alphabet Cyrillique (2).

II. — *Les Juifs*

Au Moyen Age et dans les Temps Modernes, les Juifs furent soumis à un régime tout différent de celui des autres minorités religieuses. Dans l'Etat, ils furent des étrangers. Loin de chercher à les amener à sa foi, comme il faisait pour les dissidents, le souverain à peu près partout, leur reconnut, contre paiement d'un tribut annuel, le droit de

1. Voir IIIe partie, ch. VI, l'autonomie (*Les Saxons de Siebenbürgen*).
2. Voir Louis Leger, « *La liquidation de l'Autriche-Hongrie*, p. 34 et suiv.

pratiquer leur culte, et même une autonomie assez étendue en matière religieuse, scolaire, charitable et judiciaire. Mais il s'efforça de limiter leur nombre, et il les cantonna dans certains quartiers des villes et dans certaines fonctions de la vie sociale (1).

Cette politique, générale jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, a conditionné tout le développement ultérieur du problème juif. Groupés entre eux, les Juifs, bien qu'en petit nombre par rapport à la population des différents pays, ont pu conserver leur race, leurs mœurs, leurs traditions (2). Exclus de la vie rurale et de la plupart des professions manuelles, ils se sont spécialisés dans certaines branches de la production, dont ils détiennent parfois encore le monopole de fait ; de là, l'aspect économique du problème (3).

* * *

La question de savoir si les juifs constituent une nationalité ou une confession religieuse fut discutée pour la première fois, en France, à l'Assemblée Constituante.

Le 21 décembre 1789 le Comte de Clermont-Tonnerre demandait que personne ne pût être privé de ses droits de citoyen actif à cause de sa profession ou de sa religion. Aux Juifs, en tant que nation, dit-il, nous refusons tout ; au citoyen juif, il convient de tout accorder. Les Juifs, lui répondit l'abbé Maury, ne sont pas une secte, mais une nation avec

1. Francfort a été le type de cette vie de Ghetto. La situation des juifs était fixée par « l'ordonnance de protection » (*Judenstätigkeit und Schutzordnung*) de 1616, en vigueur jusqu'aux dernières années du XVIIIe : Les Juifs sont des étrangers placés sous la protection de l'Empereur ; ils paient cette protection d'un tribut annuel de 3.600 florins par an ; ils forment une commune autonome ; vivent dans un quartier spécial (« die Judengasse ») dont ils ne peuvent franchir les portes la nuit, ni les jours de fête. Leur sont interdits parmi les professions, l'agriculture, les travaux manuels, et, dans le commerce, la vente des armes, du pain, du vin... Enfin, pour empêcher le nombre des Juifs de s'accroître, limitation du droit d'établissement et limitation des mariages.

2. La langue, employée par les Juifs dans l'Europe Centrale Orientale, le Yiddish ou jargon, n'est qu'une déformation de l'allemand, écrite en caractères hébraïques.

3. Voir appendice II : *Les Juifs de Pologne.*

sa loi spéciale qu'elle a toujours suivie et qu'elle ne veut pas abandonner.

Les deux thèses s'étaient heurtées. En France, celle du Comte de Clermont-Tonnerre l'emporta, non d'ailleurs sans rencontrer dans les premiers temps, des résistances de la part des Juifs eux-mêmes [1]. L'égalité de droits une fois reconnue aux Juifs, — sauf une brève réaction en 1807, — ne fut plus mise en cause La même politique prévalut en Angleterre, aux Etats-Unis, après 1815 en Allemagne, en 1878 en Serbie. Participant aux mêmes droits que les nationaux de ces pays, prenant leur part des mêmes charges, mêlés sans cesse à eux par la vie sociale, les Juifs sont parvenus à prendre dans une certaine mesure, l'empreinte de la nationalité dans laquelle ils vivent : « Vous feriez sourire les « Anglais, écrit M. Renner, si vous leur disiez que Disraeli « n'est pas des leurs »

* * *

La densité de la population juive en Europe croît, de façon à peu près continue, de l'occident vers l'orient Elle est plus forte en Allemagne qu'en France, plus forte qu'en Allemagne, en Autriche, en Pologne, en Roumanie et en Russie [2]. La résistance à l'assimilation a suivi la même progression. L'assimilation ne s'est faite qu'à partir de 1815 en Allemagne, et non sans difficultés [3], elle ne s'est faite qu'en 1878 en Serbie. Elle n'était point faite lors des traités de paix, en Pologne et en Roumanie [4].

Sous la même forme à peu près qu'à la Constituante, la nature de la question juive dans les pays de l'Europe orientale fut discutée au Congrès de Berlin.

1. Napoléon ayant songé à restreindre les droits de ces « citoyens conditionnels », le grand Sanhédrin de 1807, pour le désarmer, déclara que « les « Juifs ne formaient plus aujourd'hui une nation et qu'ils regardaient comme « une rédemption politique l'avantage d'être incorporés à la Grande Nation ».

2. France : 0,26 o/o ; Allemagne : 0,95 o/o ; Autriche : 4,60 o/o ; Roumanie : 4,55 o/o ; Russie d'Europe : 4,97 o/o.

3. Voir IIe partie, ch. Ier, *les Juifs au Congrès de Vienne.*

4. Voir IIe partie, ch. II, *les Juifs Roumains.*

Animé du désir d'étendre à la péninsule des Balkans les principes d'égalité et de liberté religieuse qui avaient prévalu en Occident, le Congrès fut conduit à envisager la situation des Juifs en Serbie et en Roumanie. Gortchakoff, plénipotentiaire du tzar, s'y opposa. Il ne voyait pas d'inconvénient à ce que la liberté religieuse fût stipulée. « Mais s'il s'agit de droits civils et politiques, ajoutait-il, S. A. S. *demande à ne pas confondre les Israélites de Berlin, Paris, Londres ou Vienne, auxquels on ne saurait assurément refuser aucun droit politique ou civil, avec les Juifs de la Serbie, de la Roumanie et de quelques provinces russes qui sont, à son avis, un véritable fléau pour les populations indigènes* [1]. »

La thèse de Gortchakoff a été fréquemment reprise depuis par les Roumains, les Polonais et les Russes : le problème juif, a-t-on soutenu, n'est pas de même nature dans l'Europe Orientale qu'en Occident. En Occident, l'assimilation n'a été que l'aboutissant d'un long travail de rapprochement qui l'a préparée. Arrivée à son heure, elle a entraîné une assimilation réelle. Dans l'Europe Orientale où une évolution semblable ne s'est pas produite, l'assimilation est impossible [2].

* * *

De fait, à considérer l'histoire de ces trente dernières années, c'est bien plutôt vers une désassimilation plus complète que

1. Séance du 28 juin. Bismarck opposa à Gortchakoff l'exemple de l'assimilation des Juifs allemands depuis 1815. Gortchakoff répondit qu'en Russie, le Gouvernement avait dû, dans certaines provinces, soumettre les Juifs à un régime d'exception pour sauvegarder les autres populations.

2. « En Roumanie, écrit M. Cogilniceano (*Moniteur Roumain* du 20 janvier « 1870), la question des Israélites n'est pas une question religieuse ; elle est « d'une toute autre nature ; c'est une question nationale et en même temps « économique... En Roumanie, les Juifs ne constituent pas une communauté « religieuse séparée ; ils constituent, dans toute la force du terme, une natio- « nalité étrangère aux Roumains par l'origine, la langue, les mœurs et le senti- « ment. En Roumanie, les Israélites ne sont pas ce qu'ils sont dans les autres « pays civilisés, Français en France, Anglais en Angleterre, Italiens en Italie, « Allemands en Allemagne, ne se distinguant que par la religion, mais d'ail- « leurs étant assimilés de tous points aux autres classes de la population, et « cela bien avant qu'ils eussent acquis ces droits qu'ils revendiquent en Rou- « manie. Gouvernement et nation, nous avons le droit de nous enquérir des « progrès de cette nation étrangère, qui demeure au milieu de nous... »

vers une assimilation progressive que semble évoluer le problème.

Aux environs de 1890, se produit en Pologne, en Autriche, en Russie, le réveil du nationalisme juif. Des revendications nationales sont formulées : les Juifs se déclarent une nationalité, réclament une autonomie plus complète, et la reconnaissance de leur langue par l'Etat.

Ce mouvement national s'est développé depuis, encouragé et soutenu par le sionisme. La nationalité juive, qui longtemps n'avait vécu que des souvenirs d'un passé lointain, a trouvé dans la formule de Herzl, la pensée d'avenir, qui lui était nécessaire pour rassembler ses énergies. Maintenant elle demande ses droits comme collectivité. « Les Juifs se sentent en Pologne « un groupe national et réclament leurs droits comme mino- « rité nationale », écrit dans son livre sur *La Question juive en Pologne* M. Rosenfeld... « La question juive doit et peut « être traitée au Congrès de la Paix dans le sens du droit des « peuples à disposer d'eux-mêmes [1]. »

III. — *Musulmans et chrétiens*

La question musulmane n'est pas au même degré que la précédente une question de race. L'Islam renferme des éléments ethniques divers. Les Albanais par exemple, qui sont musulmans, ne s'apparentent ni aux Arabes, ni aux Turcs ; ce sont des autochtones convertis.

Mais, par son principe, l'Islam diffère si complètement du christianisme, que ce sont moins deux religions au sens strict du mot, que deux conceptions de la vie, deux civilisations, qui s'affrontent. Le livre du Prophète ou « Koran » ne limite pas son objet aux rapports des hommes avec le Surnaturel ; il embrasse toutes les questions sociales : c'est non seulement un « Evangile », c'est un droit public, un Code civil, réglant

1. Max Rosenfeld, *Die polnische Judenfrage*, p. 56 et 57 Sur les revendications des Juifs en tant que minorités nationales, et leur influence sur l'origine des traités actuels, voir plus loin IIe partie, ch. V et VI, *La genèse d'une idée nouvelle*.

les différentes matières de la capacité, du mariage, des successions...

Ecrit par un conquérant, pour un peuple appelé à la conquête du monde, le « Koran » a prévu la situation à faire aux populations infidèles soumises à la domination des Croyants. Longtemps en effet, la question musulmane ne s'est présentée que sous cette forme : Chrétiens en pays musulmans.

Mais, l'Islam, arrêté dans ses progrès au XVII[e] siècle, refoulé au XVIII[e] a dû, au XIX[e], céder aux Etats chrétiens plusieurs de ses anciennes possessions : Ce sont : la conquête de l'Algérie par la France en 1830 ; les progrès de la Russie au Caucase ; l'indépendance grecque, suivie de celle des autres populations balkaniques ; l'occupation, puis l'annexion par l'Autriche de la Bosnie et Herzégovine, le protectorat français sur la Tunisie, la conquête de la Tripolitaine par l'Italie...

A chaque recul de l'Islam, le problème se présente sous son second aspect : Musulmans en pays chrétiens. Il a fait, nous le verrons, l'objet d'un règlement international à propos de la Thessalie à la Conférence de Constantinople en 1881, avant d'être envisagé dans les traités actuels (1).

* * *

Le « Koran » divise les populations infidèles atteintes par la conquête en deux classes : les idolâtres arabes et les apostats n'ont le choix qu'entre la mort et la conversion ; les autres et spécialement ceux dont la religion est contenue dans les deux livres, Bible et Evangile, sont admis, en faisant leur soumission aux Musulmans et moyennant le paiement de tributs annuels, sous le nom de « Zimmis » et plus tard celui de « Rayahs », à conserver leur vie, leurs biens et leur religion ; et dans la religion, il faut, par analogie, faire entrer le statut personnel.

Ces principes furent appliqués, point par point, par Mahommet II lors de la conquête de Constantinople. Le surlende-

1. Voir II[e] partie, chapitre I.

main de son entrée dans la ville, le 1er juin 1453, il reçoit en grande pompe Gennadios, Patriarche Œcuménique ; il fait venir de Brousse, Joachim, Patriarche Arménien ; et mande le grand Rabbin Moché Capsali.

Aux chefs des « Trois nations » conquises, il accorde un diplôme d'investiture ou bérat, leur déléguant le pouvoir d'administrer, de légiférer, de taxer et de juger les « rayahs » de la même religion. Ces Bérats, renouvelés et modifiés par les successeurs de Mahommet, restent la base du droit public ottoman, en ce qui concerne les rapports du gouvernement avec les populations chétiennes (1).

* * *

Dans la conception primitive, l'idée même d'une assimilation possible entre Infidèles et Croyants doit être éliminée. Les « Rayahs » sont des étrangers, comme les Juifs en pays chrétiens ; Ce sont des populations inférieures soumises, qui témoignent par le paiement d'un tribut annuel de leur sujétion aux Musulmans (2).

Dans les constitutions ottomanes du XIXe siècle, l'on trouve l'idée, parfois même le mot d'égalité : la première fois, dans le Hutti-humayoum de 1856, rendu à l'instigation de la France et de la Grande-Bretagne, puis dans la constitution de 1876, enfin dans la constitution jeune-turque de 1908. Ces textes, inspirés des constitutions occidentales, semblent inaugurer un régime nouveau, analogue à celui qui est en vigueur en France, en Angleterre ou aux Etats-Unis.

Pourtant, il ne faut point s'abuser sur le mot d'égalité. Entre sujets de religions différentes, une assimilation complète n'est possible que dans un Etat laïc. Le droit ottoman

1. Arminjon, *Etrangers et protégés dans l'Empire Ottoman* (Paris, 190[illegible]) (Introduction), voir plus loin IIIe partie, chapitre VI (*Autonomie, communautés chrétiennes en Turquie*).

2. Art. VIII du Hutti-humayoum du 18 février 1856 : « Tout mot et toute « expression ou appellation tendant à rendre une classe de mes sujets inférieure « à l'autre, à raison du culte de la langue ou de la race, sont à jamais abolis du « protocole administratif ». (V. IIe partie, ch. I, *les Pays hors-chrétienté et les Congrès de Paris et de Berlin*.)

malgré l'effort accompli par les Turcs à la fin du XIXe siècle pour le laïciser, reste un droit religieux ([1]). Les questions de statut personnel font partie intégrante de la loi du Prophète. Sans renoncer à cette loi elle-même, les Turcs ne pouvaient les en dissocier.

L'égalité ne doit donc point être comprise dans le sens d'assimilation, mais d'égalité par transposition. Sur le même plan, l'école musulmane et l'école chrétienne peuvent fonctionner ; sur le même plan, les tribunaux du « Chéri » et les tribunaux patriarcaux. C'est ce qu'établissait le Hutti-humayoum de 1856 ; c'est ce qu'après lui ont décidé les traités actuels ([2]).

D. — Les minorités de sentiment

En étudiant l'influence respective de la race, de la langue et de la religion, nous avons vu, derrière ces signes divers, apparaître un élément de synthèse, le sentiment, qui donne à la minorité une unité morale, et l'oppose au reste de la population de l'Etat.

Né ici d'une différence de race, de langue ou de religion, le sentiment peut exister en l'absence de ces signes. L'on cite le plus souvent l'exemple de l'Alsace-Lorraine, qui, voisine de l'Allemagne par la race et la langue, a toujours, par le sentiment, été dans l'Empire une « étrangère ».

La notion de minorité n'apparaît pas, dans ce cas, aussi complète que dans les précédents. Individuellement les membres des minorités de cette sorte peuvent être pleinement assimilés aux autres sujets de l'Etat sans être lésés dans leurs droits... C'est en tant que collectivité qu'ils présentent un caractère propre et réclament une organisation particulière sur ce point, leurs aspirations se confondent avec celles des minorités nationales ([3]).

1. Sur les réformes du droit public ottoman au XIXe : Van den Berg, *Les Réformes législatives en Turquie* (*Revue du Droit international*, 1897); Sawas Pacha : *Etude sur la Théorie du droit musulman*, (1er partie, p. 26 et suiv.) Ces deux auteurs ont critiqué la méthode de réforme du droit ottoman, par voie de placage et greffage.
2. Voir plus loin IIIe partie, ch. VI.
3. Voir au chapitre suivant, *le droit à l'autonomie*.

CHAPITRE II

LE PROBLÈME DES MINORITÉS

(Revendications minoritaires ; objections de l'Etat)

Toutes les minorités ne sont point parfaitement comparables. Elles diffèrent les unes des autres par leur nature, et, dans chacun des grands cadres qu'ont tracés ces traités, par les conditions particulières de leur vie. Une multitude d'éléments concourent à les différencier : l'ancienneté de leur installation dans le pays, la forme de cette installation (groupes denses ou diaspora) ; leur importance numérique ; leur culture intellectuelle ; leur situation économique et sociale ; la proximité enfin de la nation originaire, dont parfois elles reçoivent le mot d'ordre, qui parfois aussi les abandonne.

En dépit de ces divergences, les minorités ont cependant toutes entre elles des traits communs ; et ces traits qui ont permis, au-dessus des cas particuliers, d'établir la notion de minorité, en imprimant également de leur marque toutes les revendications minoritaires, posent, au-dessus des problèmes d'espèces, un problème général.

Ce problème découle logiquement de la définition même de la minorité. Une minorité, nous l'avons vu, est un groupe formé de certains sujets de l'Etat, qui se distinguent des autres sujets par un signe caractéristique : langue ou religion. Ce signe qui risque de porter préjudice aux sujets minoritaires, en servant de prétexte à l'Etat pour les exclure de certains droits, constitue, considéré d'un autre point de vue, leur patrimoine intellectuel et moral le plus sacré. De là, les deux aspects de leurs revendications : ils entendent n'être point lésés dans leurs droits d'hommes et de citoyens de l'Etat à l'occasion de ce caractère, et, en même temps, conserver celui-ci et le transmettre à leurs enfants : être égaux aux autres sujets, et rester différents d'eux.

Il y a plus : en les séparant des populations près desquelles ils vivent, ce signe les a groupés entre eux ; il les a unis par un faisceau de mêmes habitudes et d'intérêts communs : il a développé en eux une conscience collective... De cette solidarité, ils veulent obtenir la reconnaissance légale.

« Droits de l'homme » ou droits individuels : droit au maintien du caractère distinctif ; droit à l'autonomie : telles sont les étapes par lesquelles s'élèvent toutes les revendications minoritaires, étapes au cours desquelles elles se heurtent à une objection croissante de la part de l'Etat.

I. — Droits de l'homme

De tous, les droits individuels sont les moins contestés. C'est en effet une idée admise de tout temps que certains droits appartiennent à l'homme, en tant qu'homme, et ne sauraient lui être refusés sans injustice. Les Théologiens et l' « Ecole du Droit de la Nature et des Gens » nommaient ces droits : droits naturels ; l'Ecole du XIXe siècle les a nommés « droits humains ».

Ces droits, dont le contenu a varié suivant l'époque et les auteurs [1], ont été définis et précisés dans la Constitution Française de 1791, qui, ayant à établir la situation légale des Français, ne limita point là son objet, et proclama de façon absolue « les droits de l'homme et du citoyen ».

Les droits individuels que réclament les membres des

1. M. Rougier, dans une étude qu'il a consacrée à ce sujet (*Intervention d'humanité*, R. D. I. P., t. XVII, 1910) a énuméré, comme incontestables à son avis, « Le droit à la vie, à la liberté, à la légalité, à la propriété ». La question de savoir si le droit à l'égalité devait être rangé parmi eux a fait en 1902, l'objet d'une controverse célèbre, au sujet de la note envoyée par le Gouvernement des Etats-Unis au Gouvernement Roumain pour protester contre le traitement dont les Juifs étaient victimes dans cet Etat. Entre autre griefs, le Gouvernement des Etats-Unis invoquait : « Les incapacités politiques et civiles des Juifs roumains et l'imposition sur eux de taxes extraordinaires. » Certains auteurs ont critiqué cette Note, en arguant que les droits énumérés ici ne faisaient pas partie des « droits humains », et qu'en conséquence le Gouvernement des Etats-Unis, qui ne pouvait se réclamer que des principes généraux n'ayant pas été signataire des traités de Paris et de Berlin, n'était pas fondé à en faire état.

Sur les Juifs Roumains, voir 2e partie, ch. II, p. 89.

minorités se ramènent aux grandes idées exprimées dans cette déclaration. Ils peuvent se résumer dans les deux mots de « Liberté » et d' « Egalité » : Etre libres de pratiquer leur culte et de parler leur langue ; être égaux aux autres sujets : avoir la jouissance des mêmes droits civils, des mêmes droits politiques, des mêmes libertés publiques.

* * *

Dans un Etat laïc et homogène, l'égalité de droits entre les sujets est résolue par la formule simple de l'égalité arithmétique. Elle résulte naturellement de l'absence de mesures restrictives à l'encontre d'une classe quelconque de la nation... Entre sujets de langues différentes, ou, dans un Etat non laïcisé, de religions différentes, l'absence de mesures restrictives est sans doute nécessaire aussi pour réaliser l'égalité [1], mais elle n'est plus suffisante. Il faut encore que l'Etat prenne en considération le caractère distinctif de la population minoritaire, adapte à la situation particulière de cette population ses principes législatifs et même ses services publics.

Cette nécessité apparaît avec évidence, lorsque l'on passe du domaine des droits individuels proprement dits au domaine des libertés publiques. La liberté de parole, la liberté de presse, la liberté de réunion, reconnues également à tous les sujets, ne mettent le minoritaire de langue sur le même plan que les autres, que s'il a le droit de prendre la parole et de rédiger dans sa langue comme eux dans la langue officielle.

La question de l'adaptation se pose également pour les services publics, avec lesquels les minoritaires, comme tous les sujets, sont, par les conditions mêmes de la vie, appelés à entrer en rapports (administration, justice). L'Etat a à tenir compte de leur ignorance de la langue officielle, à organiser

1. C'est surtout à l'égard des Juifs que subsistaient en 1919 des restrictions de droits. En Roumanie, les Juifs ne jouissaient pas du statut légal des nationaux. Ils étaient en conséquence privés de l'intégralité des droits politiques et d'une partie des droits civils. Dans d'autres pays (Pologne russe, Russie) des limitations leur étaient imposées, touchant les droits de propriété, de circulation et d'établissement.

en conséquence ses tribunaux, à choisir en conséquence ses fonctionnaires.

*
* *

C'est là une revendication si légitime, que toutes les législations, qui se sont trouvées en présence d'une situation semblable, ont pris les mesures de cet ordre, mais elles l'ont fait dans un esprit différent.

La loi prussienne d'organisation administrative du 28 août 1876 par exemple, déclare, dans son article 1er : « La langue allemande est la langue officielle unique de toutes les autorités, fonctionnaires, organes politiques de l'Etat. » Cependant, prenant en considération les minorités de langue polonaise, elle ajoute dans son article 3, qu'une autre langue que l'allemand peut, par ordonnance royale, dans certaines frontières, « et *pour une durée de vingt ans au maximum* », être admise dans les rapports avec l'administration [1].

Cette loi respecte les « droits de l'homme » du minoritaire. Elle tient compte de sa situation actuelle, c'est-à-dire de son ignorance de la langue officielle. Mais elle considère cette situation comme temporaire, et accorde au Polonais un délai pour apprendre l'allemand. Or, les minorités entendent non seulement ne pas être lésées par suite de leur langue, mais conserver celle-ci de façon définitive.

C'est ainsi que s'annonce la seconde série de leurs revendications, celles qui visent le maintien de leur caractère distinctif.

II. — Droit au maintien du caractère distinctif (langue ou religion)

Entre la religion et la langue, il faut ici distinguer :

La liberté de conscience entraîne nécessairement pour la minorité le droit de pratiquer son culte, d'entretenir les édi-

1. La loi d'organisation judiciaire du 27 janvier 1877 reconnaît le même principe dans son article 186 : « La langue judiciaire est l'allemand ; cependant, si des personnes sont partie à un procès, qui ne connaissent pas parfaitement (beherrschen) l'allemand, elles seront assistées d'un interprète ».

fices qui lui sont consacrés, et, dans le cas où l'enseignement de l'Etat serait confessionnel ou imprégné d'esprit religieux (écoles musulmanes par exemple), d'avoir ses écoles à elle.

Ce droit a été proclamé, au cours du XIXe siècle, par la plupart des constitutions ; il a pris la place dans les décisions d'un Congrès International (1) ; il ne peut sérieusement être mis en cause.

Le droit de la minorité à conserver sa langue est loin d'être aussi bien établi. Pour le revendiquer, les minorités se fondent sur un principe, ou mieux, sur un sentiment d'équité, dont plusieurs Auteurs du Droit des Gens ont reconnu la valeur.

Bluntschli, dans sa *Théorie générale de l'Etat*, après avoir noté qu'en matière de droits nationaux, « il est difficile de « trouver une formule juridique qui corresponde au précepte « moral », ajoute :

« Sont cependant susceptibles d'être invoqués :

1° *Le droit à la langue nationale.*

« La langue est le droit le plus essentiellement propre du « peuple, la manifestation la plus nette de son caractère, le « lien le plus fort de sa culture commune. *Aussi l'Etat n'a-t-il « pas le droit d'arracher à un peuple son idiôme, ni d'en « interdire les progrès et la littérature.* Il doit au contraire « l'encourager avec bienveillance, en tant que les intérêts « généraux de la civilisation le permettent... Proscrire de « l'Eglise et de l'Ecole la langue d'une nation civilisée serait « une amère injustice (2). »

Ce sentiment d'équité a pris forme juridique dans une constitution, la Constitution autrichienne de 1867.

L'article 29 de cette constitution proclame :

« Tous les peuples (Volksstämme de l'Etat sont égaux en « droits. *Chaque peuple a un droit inviolable à la conserva-*

1. *Le Congrès de Berlin.* Voir IIe partie, ch. I.

2. Bluntschli, *Théorie Générale de l'Etat.* Traduction Armand de Riedmatten, p. 77. Bluntschli ajoute dans son paragraphe 4 : « Une nationalité attaquée par « l'Etat dans son existence morale et intellectuelle est naturellement poussée à « une résistance énergique : c'est la plus juste cause de révolte contre la Ty- « rannie. »

« *tion et à l'entretien de sa nationalité et de sa langue* (1). »

La constitution de 1867 ne concerne que les nationalités d'Autriche. Mais, en mettant sur le même plan que les droits individuels les plus reconnus, les droits de la nationalité elle a donné à ceux-ci une valeur objective. Dans cet article 19, les nationalités de l'Europe Centrale et Orientale ont vu une déclaration de leurs Droits, analogue à ce qu'avait été pour l'Homme, « la déclaration des Droits » annexée à la Constitution française de 1791.

* * *

De toutes les institutions qui assurent la conservation de la langue, l'école est la principale. Suivant la direction qui lui est imprimée, elle peut consolider ou au contraire détruire dans l'esprit des enfants les influences familiales, devenir l'instrument le plus puissant d'assimilation ou de résistance à l'assimilation. « Qui tient l'école, tient l'avenir », dit-on. Il suffirait, pour illustrer ce mot, de rappeler le rôle joué par elle dans les campagnes méthodiques de nationalisation poursuivies par la Prusse en Pologne ou par la Hongrie dans les pays slovaques et roumains. A l'inverse, aussitôt après avoir proclamé le droit des nationalités à conserver leur langue, la

1. Article 19 de la Constitution de 1867 (R. G. Bl., n° 142).

L'article 19 ajoute :

« L'égalité en droits de toutes langues en usage dans la province à l'école, « dans l'administration et la vie publique, est reconnue par l'Etat.

« Dans les provinces où résident plusieurs peuples (Volksstämme) les établis- « sements d'enseignement public doivent-être organisés de telle façon que, sans « qu'il y ait de pression exercée pour l'enseignement d'une deuxième langue de « la province, chaque peuple ait à sa disposition les moyens nécessaires pour être « instruit dans sa langue ».

(Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstämm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalitat und seiner Sprache.

Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate anerkannt.

In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, dass ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache, jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält).

Constitution autrichienne de 1867, comme la première conséquence de ce droit, garantit que l'instruction sera donnée dans leur langue aux enfants (¹).

Ce but peut être atteint de différentes façons. Le procédé adopté par les traités de minorités est, nous le verrons, l'introduction de la langue minoritaire dans l'enseignement public de l'Etat, comme dans son administration et ses tribunaux (²). C'était déjà celui qui était employé dans l'ancienne Autriche. L'instruction y était donnée, en règle générale, dans la langue de la nationalité en majorité dans la commune envisagée. Pour assouplir ce critère un peu rigide, plusieurs propositions furent faites : la Diète de Bohême avait décidé en 1900 que la minorité communale aurait une école dans sa langue, si elle composait au moins le quart de la population de la commune. M. Renner émettait l'idée au Parlement de Vienne que ce droit fût reconnu aux nationalités dans toutes les localités où elles comptaient un nombre d'écoliers suffisant.

Les modalités d'application peuvent varier ; l'idée directrice reste la même. C'est l'Etat, qui, centraliste et libéral, assure, dans le cadre d'un enseignement public dont il garde le monopole, la conservation de la langue minoritaire. Cette idée va à l'encontre des aspirations des minorités qui considèrent leur langue, bien moins comme le patrimoine de la personne, que comme le signe d'une vie collective qu'elles veulent pouvoir organiser et développer elles-mêmes.

III. — Le droit a l'autonomie

Ce serait en effet ne pas comprendre le problème, que réduire la question nationale à une question de « langue parlée ». Si la nationalité a pu n'être dans un temps qu'une communauté sentimentale et vague, elle est actuellement quelque chose de plus : « Un vouloir conscient » (ein bewusstes Willen), dit M. Renner dans un langage un peu abstrait : les hommes

1. Voir la note précédente.
2. Voir 3ᵉ partie, ch. V, *les Droits culturels*.

qu'ont rapprochés des affinités ethniques et des influences intellectuelles et morales veulent s'associer et s'unir.

Cette volonté d'union, les nations massées sur des territoires définis ont pu la satisfaire selon le principe des nationalités ; les minorités, fractions nationales, entendent la réaliser sous la forme qui leur paraît conciliable avec leur existence dans un Etat étranger, sous forme d'autonomie, autonomie qui varie dans son étendue suivant la nature de leur caractère distinctif, dans sa forme, suivant les modalités de la répartition géographique auxquelles elle a à s'adapter, mais qui, dans son principe, figure dans tous les programmes [1].

* * *

En ce point de leurs revendications, les minorités n'ont de précédents à invoquer, ni dans le droit international, ni même dans le droit constitutionnel L'autonomie accordée par les Etats à certaines populations, a toujours revêtu le caractère d'une mesure locale et exceptionnelle.

Aussi, n'est-ce pas d'un droit positif qu'elles se réclament mais d'un principe général et abstrait qui, reconnu depuis longtemps de certains auteurs et du Parti socialiste [2], a été proclamé pendant la guerre par le Président Wilson, avec une force toute particulière « le droit au Self-government », « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

Sans doute, pourrait-on leur objecter que ce droit a été proclamé comme un principe de répartition territoriale, et non de droit public [3]. Mais, pour elles, entre les deux ordres

1. Dans les programmes des Allemands en Tchécoslovaquie (déclaration de l'Union parlementaire allemande et des Sociaux-démocrates à la première séance du Parlement de Prague, 4 juin 1920) des Juifs en Pologne (Livres de M. Rosenfeld ; discours de M. Holenderski au Landrat de Locz en mai 1917); des Hongrois en Slovaquie, Roumanie, Yougo-Slavie (Programme de la délégation hongroise à la Conférence de la Paix, résumé par M. Horvarth Petrichevitch dans l'*Œsterreichische Rundschau* du 15 avril 1910); des Musulmans en pays chrétiens (*Introduction à l'étude des revendications islamiques*, par M. Massignon, *Revue du Monde Musulman*, vol. 39) etc... Sur les moyens de réaliser cette autonomie voir le chapitre suivant: « les difficultés du problème ».

2. Voir 2e partie, Ch. V, *la Genèse d'une idée nouvelle, le socialisme.*

3. C'est ce qui semble ressortir des déclarations faites à ce sujet par le Prési-

d'idées il n'y a pas de cloison étanche, mais seulement différence de modalités.

« Le droit au Self-Government », dit en substance Mr Max Rosenfeld, interprète de la pensée nationale juive en Pologne, ne peut se réduire à cette forme rigide qu'est l'organisation de la nation en un Etat. Cette application convient aux nations qui sont groupées sur des territoires délimités. Mais, pour celles qui, comme la nôtre, sont disséminées en « dispora » sur de vastes territoires, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes conduit à l'autonomie « avec une logique de fer » (mit eiserner Konsequenz) (1).

Nous sommes obligés de constater, disent les Allemands de Tchécoslovaquie, que « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » a été violé à notre détriment, puisque nous avons été incorporés, sans notre consentement, à la République tchécoslovaque... Ce droit que nous n'avons pu obtenir sous sa forme territoriale, nous le réclamons dans l'Etat nouveau, auquel nous sommes rattachés, sous forme d'autonomie nationale (2).

*
* *

Les minorités veulent être autonomes, en premier lieu et

dent des Etats-Unis : « Nous combattons de nouveau, écrit-il dans son Message « au Gouvernement provisoire russe le 10 juin 1917, pour le self-government, « et le développement sans contrainte de tous les peuples, et toute disposition « de l'arrangement qui mettra un terme à cette guerre doit être conçue et exé-« cutée à cet effet...

Mais il ajoute aussitôt, précisant sa pensée :

« Les remaniements effectifs y pourvoiront, et tous les remaniements effectifs « doivent être faits. Mais ces remaniements doivent se baser sur un principe, et « ce principe est clair : aucun peuple ne doit être contraint de vivre sous une « souveraineté qui lui répugne. Aucun territoire ne doit changer de mains, si « ce n'est dans le but d'assurer à ceux qui l'habitent des chances équitables de « vie et de liberté » (*The Times* du 11 juin 1917. *Gazette de Lausanne* et *Journal de Genève* du 12 juin 1917).

1. Max Rosenfeld : *Die Polnische Judenfrage*. Ch. V. *Le droit des Juifs à disposer d'eux-mêmes comme nation en Pologne*, p. 169 et suiv.

2. Déclarations lues à la première séance du Parlement Tchécoslovaque (1er, 2 et 4 juin 1920) par les députés et sénateurs allemands (au nom de l'union parlementaire allemande par le député Rudolf Lodgman Auen et le Sénateur Mortiz Wetter Lilie, au nom des sociaux-démocrates, par le député Joseph Seliger). Ces déclarations ont été réunies en une brochure par la *Deutsche Arbeitstelle* de Prague.

avant tout, dans le domaine des questions qui mettent en jeu leur caractère distinctif. Pour les minorités uniquement nationales, ce sont les questions intéressant la culture nationale, « questions culturelles » : l'école à tous ses degrés, l'université, les associations. Pour les minorités nationales et religieuses, c'est en outre l'Eglise, avec les institutions qui s'y rattachent : les associations religieuses, la bienfaisance, les œuvres charitables de toutes sortes. Les Musulmans, dans le terme de questions religieuses, comprennent les questions touchant au droit de famille, au statut personnel et aux usages musulmans : organisation et juridiction des tribunaux du « Cheri », législation des biens-vakoufs... Les Juifs enfin distinguent dans les questions nationales, les questions « de culture nationale » et celles « d'économie nationale », telles par exemple que l'émigration juive.

Une organisation autonome suppose des moyens financiers. Sous une forme ou sous une autre, il faut que la minorité puisse pourvoir aux frais de son entretien, soit qu'elle reçoive une subvention de l'Etat, soit qu'elle perçoive des taxes sur ses membres. Cette seconde méthode apparaît à la plupart des minorités comme préférable à la première, parce qu'elle établit plus sûrement leur indépendance vis-à-vis de l'Etat. L'une comme l'autre ne peuvent se réaliser, que si la minorité dans son ensemble est dotée d'une certaine personnalité morale.

Ce n'est là que le premier aspect de la question. Les intérêts collectifs de la minorité ne sont pas limités au champ des matières, dans lesquelles se manifeste son caractère particulier. Au point de vue économique et social, les nationalités ont été amenées, au cours de leur histoire, sans qu'il y ait toujours là un rapport rigoureux de causalité, à se répartir plus spécialement dans certaines branches d'activité, dans certains rangs de la hiérarchie. Au point de vue politique, par tendance naturelle d'esprit autant que par sentiment, elles représentent plus volontiers certaines idées. Il n'est donc pas une question touchant à l'organisation d'ensemble du pays où elles sont établies, à ses intérêts généraux ou à son orientation politique, qui puisse les laisser

indifférentes... Les droits collectifs qu'elles réclament vont prendre ici une expression nouvelle. Dans le domaine des questions nationales ou religieuses, ils se résumaient dans la formule « du droit à disposer de soi-même » (Selbstbestimmung), ils deviennent « le droit à la coparticipation » (Mitbestimmung), c'est-à-dire à la représentation nationale proportionnelle dans les assemblées délibérantes, complément nécessaire de l'autonomie. « Le mot autonomie, écrit M. Renner, ne doit pas être entendu dans le sens étroit qu'il a dans la technique juridique. Quand nous disons : autonomie, ce n'est pas seulement l'autonomie, c'est *le condominium pro parte indivisa* ».

L'on peut considérer ici les revendications minoritaires comme closes. Dans leurs grandes lignes elles se résument ainsi en quelques mots : Pris individuellement les membres des minorités veulent être égaux, sur tous les points, aux autres sujets de l'Etat ; ils entendent en outre conserver leur langue et la voir introduire dans les services publics avec lesquels ils peuvent avoir des rapports ; organiser librement leur église, leurs écoles, et les institutions que conditionne leur caractère national ou religieux ; être reconnus à cet effet par l'Etat, dans leur collectivité, comme personne morale, avec le droit de lever des taxes ; enfin être assurés d'une réprésentation proportionnelle dans les corps élus.

IV. — Les objections de l'Etat

A mesure que l'on s'élève par une pente insensible dans cette échelle de revendications toujours croissantes, on sent l'objection prendre corps.

Les « droits de l'homme » ont été, nous l'avons vu, parfois refusés aux Juifs. Ils l'ont été, plus pour maintenir les privilèges de la population majoritaire, que par crainte d'un danger sérieux qu'ils pourraient faire courir à l'Etat.

Déjà, lorsqu'ils ont pour conséquence l'introduction de la langue minoritaire dans la justice et l'administration, ils compliquent le fonctionnement des rouages des organes

publics. Dans le cas où les minorités conservent leur langue, cette complication, de transitoire qu'elle pourrait être, devient définitive ; des tribunaux et de l'administration, elle pénètre dans l'école.

Mais, si l'on rétablit la langue dans sa vraie signification, si l'on y voit, avec la minorité, le facteur d'une unité morale, le nœud d'une vie collective, le problème apparait sous un jour nouveau. Cet élément d'organisation, la langue le constitue pour l'Etat national comme pour la minorité : La langue minoritaire n'est donc plus seulement pour lui une cause de complication matérielle ; elle est un facteur de résistance et de dissociation : une barrière dressée entre lui et certains de ses sujets en même temps, le plus souvent, qu'un lien entretenu entre ces sujets et un Etat voisin.

Dans son cadre, les minorités, en conservant leur langue, resteront des corps étrangers. Etrangères par le sentiment dans le cas d'un régime centraliste et libéral, elles le seront par leur organisation même dans le cas de l'autonomie. Ce seront alors tous les liens politiques et administratifs relâchés, le contrôle rendu plus difficile... Avant que les nouveaux Etats nationaux fussent constitués, les centralistes autrichiens avaient déjà signalé le danger... « Etats dans l'Etat », disaient-ils. Ce mot a été assez illustré par l'histoire, pour se passer de commentaires [1].

1. A cette thèse, l'on peut, il est vrai, objecter, qu'un autre danger pour l'Etat serait l'irrédentisme que ses tentatives d'assimilation, en cas d'échec, ne manqueraient pas de faire naître. Organisées en corps autonomes, dotées d'une personnalité morale et, en contre-partie, d'une responsabilité équivalente, les minorités peuvent être moins dangereuses pour l'Etat qu'inorganisées et irresponsables. « La dynastie, la race, la langue, écrit M. Renner, n'ont pas conservé Cuba à la mère patrie. Une modération rendue plus circonspecte par la guerre de l'Indépendance a assuré, jusqu'ici, à l'Angleterre, le Dominion du Canada bien que la nation dotée du sens national le plus développé, la française, compose presque la moitié de la population. Dans la vie des Etats, c'est la sagesse ou la folie des institutions qui est le facteur dominant ».

CHAPITRE III

LES DIFFICULTÉS DU PROBLÈME

(Les précédents autrichiens ; la formule de M. Renner)

Indépendamment de toute objection de principe, les droits nationaux que réclament les minorités se heurtent à de très graves difficultés d'application. Il est aisé de concevoir une administration nationale pour une minorité massée sur un territoire défini. Il est moins aisé de la concevoir, lorsque la minorité, dispersée dans un pays, vit mêlée à d'autres populations... Entre le caractère personnel des droits nationaux et le territorialisme nécessaire de toute administration, il y a une correspondance à établir, une formule de conciliation à trouver. En posant leurs revendications, les minorités ont donc été amenées à élaborer à cet effet des systèmes. Elles n'ont eu, sur ce point, qu'à emprunter aux nombreuses théories de droit public autrichien.

L'Empire des Habsbourg, par sa constitution ethnographique comme par les conditions de son histoire, était en effet naturellement appelé à leur servir de champ d'expériences. Il est une Europe, a-t-on dit. Dans les limites de ses frontières, le problème des nationalités se pose avec une variété et une complexité, qui en font question d'école. Huit nations habitent le territoire de la Monarchie dualiste (1) ; sept, celui de la Cisleithanie ou de l'Autriche proprement dite ; et ces nations ne sont pas régulièrement réparties, séparées les unes des autres ; elles sont confondues sans ordre apparent. Un seul peuple, le peuple allemand, pour ne citer que cet exemple, se trouve l'unanimité dans certaines provinces (Vorarlberg, Salzbourg), la presque unanimité dans d'autres (Haute et

1. Allemands, Hongrois, Tchèques et Slovaques, Polonais, Ruthènes, Slovènes et Serbo-Croates, Italiens, Roumains.

Basse Autriche) ; ailleurs, la majorité (Steiermark, Carinthie) ; ici, il forme une minorité compacte (Bohème) ; là, une minorité plus clairsemée (Moravie, Silésie) ; et, de la frontière russe à l'Adriatique, il est répandu sporadiquement en îlôts.

Dans d'autres Etats hétérogènes, les droits nationaux s'étaient développés progressivement, et la solution du problème avait en quelque sorte précédé le problème. En Suisse, écrit M. Picavet, « le canton est sorti de la commune ; l'Etat, « du canton... Tout l'édifice politique et social a longtemps « reposé sur la commune qui demeure actuellement une cel« lule vitale. C'est sur elle que s'appuie l'Etat, comme il y « voit ses origines [1]. » Rien de semblable dans l'Empire des Habsbourg. Les différents royaumes et pays historiques qui le composent, juxtaposés les uns aux autres à la suite de mariages et de campagnes heureuses, longtemps n'eurent de liens entre eux que par la personne du souverain. L'effort accompli à la fin du XVIIIe siècle par Marie-Thérèse et Joseph II pour unifier leur Etat n'aboutit qu'en apparence. Leur œuvre resta une œuvre de façade. Sous l'édifice administratif, les aspirations nationales continuèrent à vivre et à se développer. Elles devaient finir par faire craquer cet édifice, et s'imposer à la reconnaissance de l'Etat. Mais, lorsque sous la pression des événements, l'Assemblée de Kremsier, en 1848, proclama pour la première fois le droit des nationalités [2], rien n'avait préparé cette solution.

La discussion de ce problème domine tous les débats dans la seconde moitié du XIXe siècle et les débuts du XXe, sinon dans toute l'étendue de l'Empire, au moins en Autriche [3]. Pour mettre en application les principes proclamés, la législation autrichienne oscille entre les deux thèses du centralisme, que Bach devait porter à l'état d'un système auquel il

1. Picavet, *Une démocratie historique*, p. 9.

2. Article 4 de la constitution du 26 avril 1848 : « A tous les peuples est garantie l'inviolabilité de leur nationalité et de leur langue » (« Allen Volksstämmen. ist die Unverletzlichkeit ihrer Nationalität und ihrer Sprache gewährleistet »).

3. Depuis le compromis de 1867, les Magyars en majorité en Hongrie ont cherché à imposer leur langue et leur culture aux éléments minoritaires (Slovaques, Roumains, Slovènes).

a laissé son nom, et de la décentralisation provinciale ; le plus souvent, elle s'en tient à des compromis, dont la constitution de 1867 est un exemple... Mais, en marge du droit positif, la théorie s'empare de la question. Sous des formes diverses, fédéralistes, néo-fédéralistes, sociaux-démocrates tentent de la résoudre. C'est de leurs systèmes, et en particulier de ceux des sociaux démocrates, tels qu'ils ont été mis au point par M. Renner, que les minorités se sont surtout inspirées dans leur œuvre constructive.

I. — Territorialisme et personnalisme

Ce fut, nous l'avons dit, le Parlement de Kremsier qui posa le problème ; mais le temps de conclure ne lui fut pas donné. Jusqu'à ce que le Congrès Socialiste de Brünn reprît la discussion théorique, où le parlement l'avait laissée, deux systèmes se disputèrent l'opinion : « le système territorial » (das territorial system), le système personnel ou « système de l'association » (das personal oder Genossenschafts-System).

Le premier établissait une relation constante entre la loi, l'administration et le territoire, et voyait la solution dans une décentralisation provinciale : « Autonomie territoriale », tel était le mot d'ordre de ses partisans. Mais ceux-ci se divisaient sur l'unité territoriale à prendre comme base : les uns — en 1848, c'étaient les Allemands — proposaient que ce fût l'unité « historico-politique » (historisch-politisch) ; les « Pays de la Couronne » et les anciens Royaumes. Les autres — en 1848, c'étaient les Tchèques, et Palacki — que ce fût l'unité « ethnico politique (ethnisch-politisch), et qu'en conséquence, l'on divisât les pays de la Couronne, suivant le principe des nationalités. Cette seconde forme du système territorial fut approfondie et mise au point dans la suite par Fischhof (1), et les « néo-fédéralistes », notamment Popovici, dans son livre célèbre sur « les Etats-Unis de la Grande Autriche » (die Vereinigten Staaten von Grossœsterreich) (2).

1. Fischhof, *L'Autriche et les garanties de son maintien* (Vienne, 1870).

2. Le sous-titre de ce livre était : *Etudes politiques pour la solution des questions nationales et des crises constitutionnelles en Autriche-Hongrie* (Leipzig, 1906).

Les partisans du système personnel, ou « de l'association », au contraire, établissaient une distinction fondamentale entre le territoire et la nation. « La nation est une communauté de culture » : « l'homme n'est pas attaché à la glèbe »... A l'Etat, à sa législation, à son administration, les matières qui intéressent également tous les habitants du territoire, telles que la sûreté des personnes et des biens, l'entretien des chemins de fer, des routes... La nation, définitivement reconnue comme personne morale du droit public, aura une compétence exclusive dans toute la sphère de sa vie nationale ; elle sera, sous ce rapport, indépendante de l'Etat (staatsfrei).

« Le groupe social délimité qu'est la nationalité, écrit « M. Renner, doit jouir d'une position juridique assurée : « *a*) La nationalité (Nationalität) [1] doit devenir une qualité « juridique du statut de l'individu. Le statut national sera « fixé par des matrices nationales, qui seront établies d'après « la déclaration expresse de l'individu, ou sa déclaration « implicite résultant d'un système de présomptions [2]. »

« Au statut national, se rattachent des actions (Rechtsan-« sprüche) et des obligations (Verpflichtungen) : 1° vis-à-vis « de sa propre nation ; 2° vis-à-vis de l'Etat, 3° vis-à-vis des « nations étrangères [3].

b) « La nation dans son ensemble sera une personne morale « du droit privé et du droit public, capable d'actions et de

1. Les Allemands, pour traduire le mot français de nationalité ont deux mots : le mot « Staatsbürgerschaft » signifie le lien qui rattache l'individu à l'Etat ; le mot « Nationalität », celui qui le rattache à sa nation.

2. Le système des matrices nationales a été introduit par le vote des Landtage, en 1905 en Moravie (nationalités en présence : Tchèques et Allemands) en 1906, en Bukowine (nationalités en présence ; Allemands, Polonais, Roumains, Ruthènes)... Sur la question des matrices nationales, voir les ouvrages de Bernatzik, *Nationale Matriken* (Vienne, 1910) et d'Oppenheimer : *Nationale Autonomie* (Berlin, 1907)

3. M. Renner, dans ses ouvrages, cite les exemples suivants : *a*) Les individus d'une nation, en minorité dans un lieu, pourront faire appel à leur nation pour obtenir d'elle les moyens de créer une école nationale ; *b*) Au cas, où l'Eta empièterait sur leurs prérogatives nationales, ils pourront réclamer de l'Etat devant un tribunal le respect de leurs droits ; *c*) Lésés par un mouvement national dirigé contre eux, ils pourront réclamer des dommages-intérêts à la nation adverse (Voir IIIe partie, ch. IX, *Réparations*).

« droits. C'est seulement ainsi que la nation a une existence « juridique. Sans cela, l'on ne peut concevoir une loi des « nationalités (Nationalitätengesetz) dans le sens matériel du terme » [1].

II. — Le Congrès de Brünn

La question en était là, lorsque les Sociaux-démocrates autrichiens se réunirent à Brünn en 1899, résolus à élaborer une Constitution de leur Etat sur la base de ce « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » qu'ils avaient proclamé avec tous les socialistes dans les Congrès Internationaux.

La grande nouveauté qu'ils apportèrent dans la question fut de démontrer que les deux systèmes, représentés jusque-là comme irréductibles l'un à l'autre, pouvaient être amalgamés en un système mixte, plus souple que le premier, plus réalisable que le second. Otto Bauer et Karl Renner avaient par leurs travaux critiques préparé cette solution [2].

* * *

Au système historico-politique, ils opposent une objection fondamentale : l'oppression des minorités. Elle existe dans le Pays de la Couronne. Que serait-ce si celui-ci n'avait pas le frein qui résulte du contrôle du Reich [3]. Diviser le pays

1. Karl Renner, *Der Kampf der Oesterreichischen nationen*, p. 90. M. Renner oppose la loi (Gesetz) qui met l'individu ou le groupe social en droit d'intenter une action à l'ordre administratif (Verordnung) qui prescrit à l'administration de respecter les droits de l'individu ou du groupe. Dans le second cas, il n'y pas de sanction (Voir IIIe partie, ch. X, les garanties d'exécution).

2. Voir la liste de leurs ouvrages dans la bibliographie générale.

3. « Au Reichsrat, écrit Renner, la nécessité amène les différents peuples à collaborer à un travail de conciliation... Le Tchèque, qui, dans son pays ne s'oppose qu'à des Allemands, se voit, au Reichsrat, en présence de sept nations ; il a à compter avec sept, et reconnait, disons-le, la position relative de sa nation. Le voilà revenu chez lui dans la salle historique de son Landtag. Ici, en Bohême, il y a 62,8 o/o de ses compatriotes pour 37,2 o/o d'Allemands. Ici, il se sent le maître absolu. Cette division de l'État, il l'aime ; c'est compréhensible. Eh ! quoi ! Il faudrait épargner les minorités ? Mais, que lui importe, quand il est chez lui, qu'il y ait ailleurs, dans d'autres petits pays, des Tchèques qui soient la minorité. Ici, il est le maître ; il veut le rester... A Steiermark, en Carinthie, au Tyrol, l'Allemand joue le même rôle que le Tchèque en Bohême » (Karl Renner, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*, p. 80).

de la couronne en cercles homogènes comme le demandent les partisans du système ethnico-politique? Il y a là une idée heureuse, qu'ils exploiteront. Mais, la nation dans l'Etat, autant que la liberté, veut l'unité ; et, tel qu'il est présenté, ce système ne satisfait pas à cette aspiration. De plus, il laisse sans défense les minorités du cercle, plus menacées, parce que plus affaiblies, si l'on n'y pourvoit pas.

Ils approuvent le « système personnel » dans son principe, mais critiquent sa forme actuelle ; une organisation nationale qui ne se rattache, ni à l'Etat, ni au territoire, « repose dans l'air » (in der Luft) ; elle est construite sur le vide...

« Le système de l'association est un principe de droit « formel, écrit Karl Renner, et, comme tel, il partage le « sort de tous les principes formels : c'est qu'ils ne sont pas « applicables jusqu'en leurs dernières conséquences. Ils sont « seulement une ligne directrice de la pensée, un fil conduc« teur de l'action. La signification essentielle du concept de « l'association réside dans la négation du territoire. Mais « l'Etat et son administration sont enracinés au territoire. « Toute la complexité des questions nationales vient de la « divergence de ces deux éléments : la « territorialisation » « (Territorialisierung) nécessaire de l'administration de l'Etat. « la « personnalisation » (Personalisierung) tout aussi néces« saire de l'administration nationale » (1).

* * *

De leurs critiques, ils tirèrent cette conclusion, qu'il fallait reprendre le système personnel, mais en lui donnant une base solide, en le « territorialisant », suivant le système ethnico-politique ; c'est elle qu'ils firent prévaloir dans la résolution du Congrès de Brünn :

« *A la place des pays historiques, seront constituées des « unités administratives autonomes, délimitées suivant le « principe des nationalités, à la législation et à l'administra-*

1. *Arbeiter-Zeitung*, 22 février 1916.

« *tion desquelles pourvoiront des chambres nationales, élues*
« *sur la base du droit de suffrage universel.*

« *L'ensemble des territoires autonomes d'une seule et même* « *nation formera une union qui pourvoira elle-même à ses* « *affaires nationales.*

« *Le droit des minorités nationales est garantie par une* « *loi spéciale à établir par le Parlement du Reich.* »

La nation, ainsi rattachée au territoire, est aussi, comme l'a expliqué M. Renner, incorporée (eingegliedert) à l'Etat, elle l'est d'un double point de vue :

Le cercle homogène, en même temps qu'unité nationale, est unité politique. Ses organes exercent les attributions de la puissance publique, et, dans ce domaine, relèvent directement de l'Etat.

La nation, dans son ensemble, représentée par l'union nationale, prend part au gouvernement du Reich, en collaboration avec les autres nations. C'est ce que M. Renner appelle « les droits de citoyen » de la nation. L'Etat composé de nations, tel qu'il le conçoit, Etat « surnational » (übernational), est formé du faisceau des diverses « unions nationales ». C'est une « Société des Nations » (Völkerbund).

III. — La « Double Commune »

Du Reich, le Congrès de Brünn a ramené le problème au cercle. Il a même été plus loin, en prévoyant qu'une solution devrait intervenir concernant les minorités du cercle. Mais, cette solution, il l'a remise à l'avenir. C'est à la préciser qu'Otto Bauer et Karl Renner devaient dans la suite employer leurs efforts.

Dans ce dernier retranchement du problème des nationalités, qu'est le cercle hétérogène, les deux systèmes opposés : territorialisme et personnalisme, devaient s'affronter à nouveau.

Otto Bauer propose d'organiser les minorités du cercle suivant le système personnel : « Les minorités nationales à l'in- « térieur de chaque territoire autonome, écrit-il, devront être

« constituées en corps de droit public (als öffentlich-recht-« liche Körperschaften) s'occupant de façon autonome de « l'école de la minorité nationale, et prêtant aide à leurs natio-« naux devant l'administration et les tribunaux [1]. »

Au contraire, Karl Renner, à l'organisation des minorités dans le cercle, applique les mêmes principes qu'à celle des nationalités dans le Reich. Il cherche une unité territoriale qui puisse lui servir de base ; il descend jusqu'à la cellule de la vie sociale, à la commune... Et comme la commune elle-même peut être mixte, il crée sa formule de *la double commune*.

Cette formule, il ne l'a pas inventée de toutes pièces ; il l'a trouvée dans l'Europe Centrale. Pendant des siècles, en Pologne, le « Kahal » ou commune juive a fonctionné à côté de la municipalité chrétienne [2]. La commune juive, bien que réduite dans ses attributions, subsiste aujourd'hui en Pologne Russe sous le nom de « commune juive », en Galicie et dans d'autres parties de l'Autriche (en Moravie par exemple) sous le nom de « Commune Cultuelle » [3].

* * *

Chaque commune mixte, d'après M. Renner, doit être ainsi divisée :

1° Une commune nationale de la Nation A. ;

2° Une commune nationale de la nation B. ;

3° Une commune politique, commune aux deux précédentes.

Aux deux communes nationales, une compétence exclusive dans les questions nationales ; à la commune politique, la compétence dans les matières qui intéressent également tous les habitants. Elle sera, vis-à-vis des précédentes dans la même situation que l'Etat « Surnational » vis-à-vis des unions nationales, une société des nations. A la compétence des com-

---

1. Otto Bauer, *Nationalitætenfrage und Sozialdemokratie*, p. 462.
2. Voir appendice II, *les Juifs de Pologne*.
3. C'est l'organisation de la commune juive en Moravie, qui servit, paraît-il, d'exemple à M. Renner.

munes nationales Karl Renner fixe une limite. Lorsqu'il s'agira d'une affaire de première importance — comme de l'établissement d'une université — la commune nationale n'y pourra procéder, qu'après avoir passé un traité avec la commune de la nation adverse, car le « territoire est neutre ».

IV. — Adaptation de la formule de M. Renner

Le plan d'organisation nationale conçu par M. Renner donne à la nationalité dans l'Etat l'unité et la liberté ; et, comme il peut prendre appui aussi bien sur le cercle homogène, que sur la commune nationale, il est susceptible de s'adapter à la situation géographique de toutes les minorités, qu'elles soient massées en un territoire, ou répandues sporadiquement.

Aussi, de fréquents emprunts lui ont-ils été faits. Nous n'en citerons que deux, car ils visent les minorités les plus typiques, l'une par sa densité, les Allemands de Tchéco-Slovaquie (1), l'autre par sa dispersion, les juifs de Pologne (2).

*
* *

Dans ses contre-propositions du 10 juillet 1919, la délégation autrichienne demandait que le régime suivant fût établi en Tchécoslovaquie, notamment en ce qui concerne les minorités allemandes (3) :

« Dans les pays dont se compose l'Etat tchécoslovaque, le

1. *Sur la répartition des Allemands en Tchécoslovaquie*, voir les chiffres, IIIe partie, ch. VI (autonomie des Ruthènes, note).

2. *Sur la répartition des Juifs en Pologne*, voir les chiffres, appendice II.

3. Contre-propositions autrichiennes du 10 juillet, partie III, section III (art. 6). Cet article débutait par un préambule : « L'Autriche Allemande fait « remarquer que, d'après les prétentions territoriales émises par les Tchécoslo- « vaques, de vastes territoires habités par près de quatre millions d'Allemands « devraient faire partie de cet Etat.

« Pour atténuer dans la mesure du possible une telle atteinte aux principes de « la liberté, etc..., la délégation autrichienne se permet quand même de mettre, « afin qu'on puisse en faire usage dans cette triste hypothèse, à la disposition « de la Haute Conférence, le projet d'une loi fondamentale établissant le régime « cantonal en faveur de nos compatriotes assujettis » (suit le projet).

« régime cantonal sera établi sur la base du droit de leurs « populations à disposer librement de leur sol national. Le « domaine de chacune des nationalités habitant l'Etat tchéco- « slovaque sera subdivisé en cantons. Les habitants de tous « les cantons, formant le domaine de la même nationalité, « pourront se constituer en corporations appelées à les repré- « senter dans toutes les questions ayant trait à leurs intérêts « nationaux. »

Ce projet n'est que la reproduction des deux premiers paragraphes de la résolution que M. Renner avait fait adopter au Congrès de Brünn.

* * *

Voici, en second lieu, la constitution élaborée par M. Max Rosenfeld pour les Juifs de Pologne (1) :

1° Les Juifs, établis dans un pays, se constituent comme ressortissants de la communauté nationale juive, en corps de droit public, avec représentation propre et droit de percevoir l'impôt ;

2° Sont membres de la Communauté juive tous les citoyens des deux sexes, qui étaient auparavant, d'après leur confession, ressortissants des « communautés cultuelles » (Kultusgemeinschaften) existant dans le cadre des lois de l'Etat...

Les listes des « Communautés cultuelles » existant fournissent les éléments de la « Matrice nationale juive » qui est à la base du statut particulier des Juifs.

3° La communauté nationale se divise en *Communes nationales* et en *cercles nationaux*. Les communes juives existant auparavant sont reconnues *communes nationales* et les droits et les devoirs qui doivent appartenir aux communes minoritaires, en tant qu'organes locaux de self-government national, leur sont reconnues ;

4° Les communes avec leur propre conseil communal (Gemeinderat) sont compétentes dans toutes les affaires nationales (culturelles et économiques) ;

5° Le Conseil du cercle (Kreisrat), organe du cercle, défend

1. Max Rosenfeld, *Die polnische Judenfrage*, p. 224, 225, 228.

la cause de la communauté; il s'occupe des affaires communes à la communauté du cercle;

6° A la tête de la communauté nationale est la « Chambre nationale » élue sur la base du droit de suffrage universel, avec représentation proportionnelle. La Chambre nationale défend la cause de la communauté nationale par l'intermédiaire de son organe exécutif, le Conseil national (Nationalrat)... ([1])

La formule de « la double commune » mise en honneur par M. Renner a permis aux juifs de Pologne de rajeunir le principe d'une organisation qui, sous les noms de « Kahal » et « Waad » avait existé dans ce pays du XVIe siècle jusqu'à l'époque du partage... Il est vrai que dans ce temps, les Juifs ne jouissaient pas de l'égalité des droits civils qu'ils réclament aujourd'hui.

1. Suit la liste des attributions : « La Chambre nationale arrête les bases de l'impôt et de l'éducation; elle fixe les lignes directrices de l'enseignement et de l'action économique. Elle administre et surveille en dernière instance tous les établissements scolaires, les associations et les institutions de bienfaisance. Elle remplit les devoirs de prévoyance sociale, qui ne l'ont pas été ou l'ont été insuffisamment par la législation et l'administration de l'Etat à l'égard des ressortissants de la communauté (Par exemple, le règlement de la question de l'émigration juive).

CHAPITRE IV

LA SOLUTION INTERNATIONALE

La protection des minorités est, au premier chef, une question de droit interne, de droit constitutionnel, puisqu'elle vise les rapports de l'Etat et de certains de ses sujets. Comment, franchissant ce stade, peut-elle faire l'objet d'un règlement international ?

Pour les disciples de Hegel, la question ne se pose pas. L'individu, recevant tous ses droits de l'Etat, ne saurait être lésé par lui. Mais, si l'on cesse de considérer l'Etat comme le dispensateur suprême des droits de ses sujets, l'on peut admettre que ceux-ci ont des droits, même en dehors de lui. La question qui apparaît alors est de savoir comment ils seront garantis.

Cette garantie, les minorités ne la trouvent pas toujours dans l'Etat. L'évolution démocratique, loin de les protéger, ne fait qu'accuser leur faiblesse, et confondre davantage l'Etat avec la majorité. Des droits sans sanctions peuvent se concevoir dans un système à base théologique ou morale. Dans un système positif, ils ne sont pas des droits.

La sanction, que l'Etat ne fournit pas aux minorités, ne peut donc se trouver qu'hors de l'Etat... elle ne peut être qu'internationale.

Ainsi, derrière le problème de philosophie du droit, et de droit public, que pose l'existence des minorités, un autre se lève : un problème international. Pour arriver à le résoudre, il faut ébranler de vieux dogmes du droit des gens : le principe de non intervention, le droit de souveraineté ; il faut aussi que des conditions soient remplies, sans lesquelles une

protection internationale des minorités serait ou illusoire, ou dangereuse.

A. — Les principes

I. — *Le principe de non-intervention*

Le principe de non-intervention découle logiquement du droit de souveraineté de l'Etat.

L'Etat est souverain ; il a donc, dans les limites de son territoire, le pouvoir d'établir à son gré sa législation et sa juridiction ; relatif seulement en ce qui concerne ses rapports avec les sujets des autres Etats, ce pouvoir est absolu dans la sphère des relations de droits qui s'établissent entre lui et ses propres sujets. Permettre aux Etats étrangers de s'immiscer dans cette affaire, c'est nier la souveraineté de l'Etat...

Cette théorie de la non-intervention a été soutenue avec des arguments divers ; elle a été admise par la grande généralité des auteurs qui se sont occupés des droits de l'Etat, mais presque toujours avec des exceptions. Les uns ont cherché à définir ces exceptions, et à les légitimer par des raisons de droit particulières ; d'autres, comme Sorel, ont renoncé à les classer, et laissé aux faits le soin de les déterminer, imitant ce ministre de Grande-Bretagne qui déclarait que la non-intervention était un devoir, mais que parfois aussi c'était un devoir d'intervenir [1].

Dans son caractère de dogme positif, le principe de non-intervention a été exposé avec une rigueur toute particulière par l'école italienne du XIXe siècle, en tête de laquelle il faut citer les noms de Mamiani et de Carnazza-Amari [2]. Reprenant

1. « On doit reconnaître, disait Clarendon au Congrès de Paris, à propos des arrestations politiques opérées par le roi des Deux Siciles qui donnèrent lieu à une intervention du Congrès, qu'aucun gouvernement n'a le droit d'intervenir dans les affaires intérieures des autres Etats ; mais il est des cas où l'exception à cette règle devient également un droit et un devoir. »

2. Mamiani, *D'un nuovo dritto publico europeo*, Carnazza-Amari, *Nouvel exposé du principe de non intervention* (*R. D. I. P.*, t. I, p. 557).

Cette théorie a été soutenue en France par Despagnet, *Cours de droit international public*, Pradier Fodéré, *Traité de droit international public européen et américain*, Piédelièvre ; en Allemagne, par Jellinek.

une à une toutes les exceptions faites par les auteurs précédents, ils les ont toutes rejetées, et ont conclu que, dans aucun cas, l'intervention dans les affaires inférieures d'un Etat n'était légitime (1).

Pourquoi ? Raisons de fait et de droit déjà exprimées par leurs prédécesseurs : la difficulté d'un criterium, l'absence d'un code international, et d'une souveraineté supérieure aux Etats... Mais, la raison déterminante est la raison de droit suivante : Ce qui se passe dans un Etat, n'intéresse pas les autres ; pas d intérêt, pas d'action ; à quel titre seraient ils fondés à intervenir ?

« Les actions et les crimes d'un peuple dans les limites de son territoire, dit Mamiani, ne lèsent pas les droits d'autrui, et ne donnent pas matière à une intervention légitime. En vérité, à quel droit positif des autres peuples porte-t-on atteinte (2) ?

*
* *

En d'autres termes, Hegel avait dit que l'Etat formant un tout parfait et achevé, les relations entre Etats ne pouvaient être qu'extérieures, et, pour départager entre eux, Hegel faisait intervenir un troisième terme : « l'Esprit », qui se prononce par la guerre dans l'histoire du monde...

La doctrine de Mamiani ressemble à celle-ci, et pèche par le même point : elle suppose que l'Etat est un tout parfait et achevé. Qu'il n'en est pas toujours ainsi, c'est ce que démontre l'existence même des minorités... Et, si l'on ne veut pas voir dans l'Etat la limite et la fin de tout effort et de toute pensée individuels, l'on est obligé de reconnaître l'existence de communautés, d'un ordre plus ou moins élevé, mais qui toutes, dépassent ses frontières. Communauté religieuse, liant les cor-

1. Mamiani écrit : « En étudiant toutes les exceptions, qui ont été faites par les auteurs précédents au principe de non-intervention, nous n'avons retenu qu'une seule intervention légitime, celle qui a pour but de s'opposer à l'intervention indue d'autrui et de détruire les effets immédiats et certains de celle-ci Or, c'est bien le cas où l'on peut affirmer avec exactitude que l'exception confirme et renforce la règle » (*D'un nuovo dritto publico europeo*, p. 114).

2. Mamiani, *id.*

réligionnaires, communauté nationale, liant les conationaux, communauté humaine même, a-t-on dit, liant tous les hommes dans la mesure où l'on peut supposer leurs intérêts communs.

Les communautés créent des solidarités. Il n'a jamais été indifférent à l'Angleterre ou à la Hollande protestantes de savoir comment les protestants étaient traités en France. Les juifs d'Angleterre et des Etats-Unis ont défendu comme leur cause, la cause des Juifs Roumains. Aujourd'hui les Hongrois de Hongrie ne se désintéressent pas du sort de leurs frères de Roumanie et de Yougo Slavie...

Aussi, de proche en proche, la politique intérieure d'un Etat, à l'égard de certains de ses sujets, a ses réactions sur la situation intérieure des autres Etats. Entre les Etats, Hegel et Mamiani ne voient qu'un rapport : « Etat-Etat » ; il en est un autre que leur doctrine leur interdisait de reconnaître : « Etat-sujets-sujets-Etat ». Le traitement infligé par un Etat à ses minorités, lorsqu'il excède un certain degré de rigueur, affecte les relations de cet Etat et de l'Etat connational ou corréligionnaire des persécutés. Cette tension peut aller jusqu'à ébranler l'ordre international lui même. L'Orient en a fourni des exemples : il suffit de citer les « atrocités bulgares » ou les « histoires de Crète ». Ce sont alors tous les Etats intéressés au maintien de cet ordre, c'est-à dire tous les Etats du monde, qui se trouvent directement atteints.

« Dans le monde nouveau, où nous vivons, disait, dans son discours du 11 février 1918, le président Wilson, la justice et les droits des peuples affectent tout le champ des relations internationales au même titre que l'obtention des matières premières et de justes et équitables conditions commerciales. »

Dès lors, peut-on dire avec la même assurance « que les actions et les crimes d'un peuple dans les limites de son territoire ne lèsent pas les droits d'autrui ? »

II. — *Intervention religieuse et Intervention nationale*

La communauté religieuse, la seule vivante dans un temps où la foi était ardente et l'unité de foi un principe politique,

avait engendré un droit contractuel que nous étudierons, et une théorie de l'intervention « pour cause de religion » qui fut presque unanimement admise par les auteurs des Temps Modernes.

Après avoir affirmé « qu'un peuple indépendant n'a de « comptes à rendre qu'à Dieu au sujet de sa religion, et est « en droit de se conduire à cet égard suivant les lumières de « sa conscience et de ne point souffrir qu'aucun étranger ne « s'ingère dans une affaire si délicate » (1), Vattel ajoutait : « Lorsqu'une religion est persécutée dans un pays, les Nations « étrangères qui la professent, peuvent intercéder pour leurs « frères ; mais, c'est là tout ce qu'elles peuvent faire, à moins « que la persécution ne soit portée à des excès intolérables ; « alors elle tombe dans le cas de tyrannie manifeste, contre « laquelle il est permis à toutes les nations de secourir un « peuple malheureux (2) »...

A cette première raison d'intervenir en faveur de corréligionnaires, Vattel en joignait une seconde, celle-là d'ordre politique :

« L'intérêt de leur propre sûreté peut encore les (les Etats) « autoriser à prendre la défense des persécutés. Un Roi de « France répondit aux Ambassadeurs qui le sollicitaient de « laisser en paix les sujets réformés, qu'il était le maître dans « son royaume. Mais, les souverains protestants, qui voyaient « une conjuration de tous les catholiques acharnés à leur « perte, pouvaient fortifier leurs partis et les aider à se « garantir de la ruine, dont ils étaient menacés (3). »

Le second argument est beaucoup moins légitime que le premier. Défendre ses corréligionnaires dans les Etats étrangers pour y entretenir des intelligences, c'est introduire la politique dans un domaine où elle n'a que faire, et se servir de la religion dans un but qui n'est pas le sien. C'est justement parce que l'intervention pour cause de religion a souvent caché de semblables desseins, qu'elle a pu être condamnée par la suite, et souvent sans indulgence.

1. Vattel, art. 58.
2. Vattel, art. 62.
3. *Id.*

*
* *

La communauté nationale n'apparaît guère qu'au XIXe siècle ; sentiment inconscient jusqu'alors, elle s'est, vers cette époque, découverte à elle-même. Comme la communauté religieuse, elle donna naissance à une forme particulière de l'intervention, « l'intervention nationale ».

Mais, cette intervention, qui a eu sa théorie, principalement en Italie, se présente toujours sous une apparence révolutionnaire. Le principe des nationalités, tel que l'a formulé Manzini, l'inspire. Intervenir pour ses connationaux, ce n'est pas intercéder en leur faveur près de l'Etat, sous la domination duquel ils se trouvent, c'est les aider à conquérir leur indépendance, à se libérer du joug étranger.

Dans toute sa rigueur, cette théorie fut défendue par Gioberti dans le *Rinuovament civile de Italia* : La vraie unité n'est pas l'Etat, c'est la nation : « La division politique des « divers Etats n'est pas supérieure à cette union, mais lui est « subordonnée, parce que l'une est l'œuvre arbitraire des « hommes, tandis que l'autre est une loi immuable de la « nature (1) ». Cette union nationale entraîne l'existence d'un « droit national qui est supérieur à tout autre droit et qui en « est le fondement »... Devant ce droit national, les droits des Etats doivent s'incliner. L'Etat national sera fondé à intervenir dans les affaires intérieures d'un Etat de même nationalité, lorsque l'existence de « l'union nationale », sera intéressée (2). A plus forte raison, lorsqu'il s'agit de connationaux, soumis à des Etats étrangers : « L'intervention natio- « nale sera non seulement licite, mais obligatoire, si elle est « requise pour éliminer l'étranger et pour empêcher que tous

1. Gioberti, *Rinuovamento civile de Italia*, p. 214.

2. Gioberti avait déjà soutenu cette thèse en 1849 devant le cabinet sarde qu'il présidait, puis devant le Parlement Subalpin, au sujet des événements de Toscane. Un mouvement démocratique s'était produit en Toscane. Le duc effrayé avait d'abord fait appel au Piémont, puis s'était ravisé, et finalement s'était réfugié à Gaète, le centre autrichien de la péninsule. Gioberti eût voulu que le Piémont intervînt, pour prévenir une intervention autrichienne ; son avis ne prévalut pas.

« les étrangers fondent en maîtres sur notre propre terri-
« toire ».

Plus mesurée dans sa forme, à peu près semblable dans son fond est la thèse soutenue par M. Carnazza-Amari ; l'on peut s'étonner de trouver ici un nom si étroitement lié à la défense du principe de non intervention. Mais, pour M. Carnazza-Amari « il ne faut pas considérer comme une intervention « l'assistance accordée à un peuple qui, par lui-même, ne peut « s'émanciper de la domination étrangère ». C'est une « aide », un « secours », une « protection ». « C'est un droit naturel « pour un Etat connational, dit-il, de venir en aide à un peuple « soumis à la domination étrangère, qui appelle de ses vœux « ce secours et ne peut, par ses seules forces, secouer le joug « dont il est opprimé. »

M. Carnazza-Amari exige donc que le peuple « appelle de « ses vœux le secours », tandis que Gioberti accordait l'initiative à l'Etat intervenant, au nom du droit national ; par là, l'une des doctrines est plus humaine, et l'autre plus nationale. Mais ni l'une, ni l'autre, ne contiennent le principe d'une intervention pacifique, analogue à l'intervention « pour cause de religion... »

C'est qu'en matière nationale, la réalisation de la nation dans l'Etat est le but ; tout moyen terme est inadmissible : « Comment donc pourrions-nous souffrir, écrit Gioberti, « qu'un seul pouce de terre en Italie soit soumis à l'Au- « triche ?... Pense-t on que les droits de la nationalité soient « moins lésés, si celle ci est entamée par un seul point, que « si elle l'était sur toute l'étendue de son territoire ? »

III. — *L'intervention d'humanité*

La théorie de l'intervention dans les affaires d'un Etat, qui violerait les « droits naturels » de ses sujets, pour le contraindre au respect de ces droits, avait déjà été soutenue au XVIIe siècle par Grotius et Puffendorf.

Au XIXe, cette intervention prit un développement sans rapports avec celui qu'elle avait eu dans le passé, particu-

lièrement en Orient : intervention des Puissances en 1827, après les massacres de Chio ; intervention de la France en 1860, lors des massacres des Maronites par les Druses ; intervention en 1866 au sujet de la Crète, en 1877 après les « atrocités bulgares » ; en 1896, en faveur de l'Arménie.

Cette intervention eut encore d'autres théâtres que la Turquie : c'est en 1856 l'injonction adressée par le Congrès de Paris au roi des Deux-Siciles, pour protester contre les arrestations politiques qu'il vient de faire dans son Etat ; ce sont les nombreuses notes envoyées au gouvernement roumain, pour le rappeler au respect des droits des Juifs, qui habitent la Roumanie ; c'est la demande collective qui fut faite en 1909 au sultan du Maroc, pour lui demander l'abolition des tortures, jugées inhumaines...

Il fallait que la théorie se mît en accord avec les progrès de la pratique ; et c'est ainsi qu'est née, dans la seconde moitié du XIXe siècle, une doctrine d' « intervention d'humanité », renouvelée des principes de Grotius et de Puffendorf, mais plus précise, et plus conforme aux idées de notre temps.

Sous sa forme nouvelle, l' « intervention d'humanité » a été établie, pour la première fois, par Arntz en 1876. Dans une lettre à Rolin Jacquemyns, Arntz reconnaissait la légitimité de l'intervention dans deux cas :

... « 2° Lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la li-
« mite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'huma-
« nité, soit par des mesures contraires à l'intérêt des autres
« Etats, soit par des excès d'injustice et de cruauté qui blessent
« profondément nos mœurs et notre civilisation. (1) » Cette théorie fut développée dans la suite par Rolin Jacquemyns, M. Pillet et M. Rougier (2).

Elle suppose essentiellement que certains droits font par-

1. Arntz, *Lettre à M. Rolin-Jacquemyns* (*Revue de droit international et de législation comparée*, t. VIII, 1876-1875, p. 673).

2. Rolin-Jacquemeyns, *le Droit international et la question d'Orient* (même revue, t. VIII, p. 293. *Note sur le droit d'intervention*, p. 693) ; Pillet, *le Droit international public* (*R. D. I. P.*, t. I, 1894, p. 1) ; *Les droits fondamentaux des Etats* (*Id.*, t. V, 1898, p. 66 et 263 et t. VI, 1899, p. 503) ; Rougier, *l'Intervention d'humanité* (même revue, t. XVII, 1910, p. 98 et 468).

tie du patrimoine commun de l'humanité, et que celle-ci tout entière a le droit et le devoir de les protéger et de les défendre contre les atteintes d'une souveraineté quelconque, de même que, dans les théories précédentes, les corréligionnaires ou les connationaux avaient ceux de protéger et de défendre le patrimoine que constituent une religion ou une nation commune.

« Il existe un droit véritable, écrit M. Pillet, en dehors « des sociétés nationales, et de leurs institutions juridiques, « en dehors et au-dessus de la Société internationale et du droit « qui lui correspond, droit inséparable de l'homme et qui « mérite le nom de droit commun de l'humanité (1). Dans le « domaine des relations internationales, cette même idée de « respect se fait jour invinciblement, dût-elle, pour cela, « écarter violemment les principes les plus certains du droit « des gens (2). »

Ainsi, à côté de l'ancien droit des gens, qui ne comprend que les Etats, un nouveau droit international se dessinait, ayant pour objet l'homme : « un droit international humain (3). »

* * *

Dans son droit international codifié (art. 25) Bluntschi étendait le principe de la protection des « droits humains » aux nationalités qui n'ont pas été organisées en Etats, c'est-à-dire aux minorités nationales :

« On pourra cependant, écrit-il, intervenir, au nom du « droit international, si l'on viole les droits de l'homme au « détriment d'une nationalité. »

1. Pillet, *Le droit international public*, *op. cit.*, page 13.
2. *Id.*, p. 19.
3. Cette théorie a été affirmée avec beaucoup de précision par Pascale Fiore, *Il dritto internazionale codificato et la sua sanzione guiuridica* : « droit être reconnu comme personne de la Société internationale, tout être qui possède, en vertu de son propre droit, l'individualité, la liberté, la capacité d'agir dans la Magna Civitas et à qui appartient le droit d'invoquer, dans les rapports avec les autres Etats, l'application du droit international. Par conséquent, ce caractère appartient... à l'homme. A côté des droits internationaux positifs que l'homme peut posséder en vertu de traités entre les Etats, il y a les droits naturels internationaux de l'homme, qui lui appartiennent en tant qu'homme ».

Et, dans sa note, il précise :

« Les nationalités qui sont devenues des peuples organisés
« politiquement n'ont pas besoin d'une protection spéciale :
« les garanties fournies par l'Etat suffisent. Mais il devient
« nécessaire d'intervenir au nom du droit international,
« lorsque des nationalités, qui n'ont pas dans l'Etat une
« position assurée, viennent à être opprimées par l'Etat lui-
« même, au mépris des lois de l'humanité. *Le manque de
« garantie à cet égard est une des parties faibles du droit
« international ; on exagère sur ce point la souveraineté de
« l'Etat.* »

*
* *

Mais, ces droits humains, quels sont-ils? M. Rougier, dans son étude sur la question, évite de les préciser. Reconnaissance « d'un ordre légal », dit-il. On ne saurait leur assigner de limites rigides. Le patrimoine de l'humanité peut s'enrichir ; il s'est enrichi. La liberté individuelle, qui en fait partie au premier chef, n'en était pas du temps du servage. La liberté de conscience n'en était pas dans les Temps Modernes. Nous verrons dans quelles circonstances la liberté nationale en est devenue... (1).

B. — Les conditions

Sitôt que l'on admet le principe de l'intervention d'humanité et que l'on en élargit le champ, toutes les objections se présentent, qui furent faites à cette intervention par les partisans de la Souveraineté de l'Etat. « On s'étonne, écrit Vattel,
« d'entendre le savant et judicieux Grotius nous dire qu'un
« souverain peut prendre les armes pour châtier des nations,
« qui se sont rendues coupables de fautes énormes contre la
« loi naturelle... Grotius ne s'est point aperçu que, malgré
« toutes les précautions qu'il apporte dans les paragraphes
« suivants, son sentiment ouvre la porte à toutes les fureurs

1. Voir 2e partie, chapitre IV et V, *la genèse d'une idée nouvelle*.

« de l'enthousiasme et du fanatisme, et fournit aux ambi-
« tieux des prétextes sans nombre [1]. »

Le grand danger de l'intervention d'humanité vient en effet de l'imprécision de la notion de « droit humain », sur laquelle elle repose. Une notion de cette sorte, surtout sentimentale, est susceptible d'interprétations multiples, et peut cacher tous les mobiles... L'exemple de l'intervention de Catherine II en Pologne en 1767 est là comme un avertissement. Cette souveraine imposait elle à la Pologne une constitution la déclarant garante de son intégrité territoriale, « elle semblait lui dicter la loi par amour pour l'humanité ».

L'intervention d'humanité ne peut passer de la théorie à la pratique, elle ne peut devenir un remède normal contre l'oppression par l'Etat de ses minorités religieuses et nationales que si elle doit se réaliser dans des conditions qui assurent qu'elle ne pourra être détournée de ses fins...

C'est ainsi que l'on est amené à envisager, comme les conditions les plus propres à la limiter et à la rendre efficace : la fixation préalable par un texte des droits que l'Etat aura à reconnaître à ses sujets minoritaires et l'organisation du contrôle, chargé de faire respecter ces droits.

I. — *Le texte préétabli*

L'utilité d'un texte, en droit international comme en droit interne, est de donner un contour précis à la notion vague qu'est, en elle-même, celle d'équité.

En établissant « les droits humains » des minoritaires, le texte limite les cas dans lesquels les Puissances pourront intervenir à leur sujet dans les affaires intérieures de l Etat intéressé, en même temps, qu'il permet à celles-ci, dans les cas prévus, d'exercer un contrôle effectif. Il se présente donc comme une garantie, à la fois pour l'Etat, mieux défendu contre l'arbitraire de l'intervention, et pour les minorités mieux protégées dans leurs droits essentiels.

1. Vattel, *Le droit des Gens*, t. 1, p. 444 (Edition de Londres de 1755.)

Garantie dans tous les cas il apparaît une nécessité lorsque le patrimoine de l'humanité s'enrichit. Le droit ne peut progresser que s'il est écrit. Si un principe d'équité suffit à condamner les massacres, un principe d'équité est insuffisant à déterminer dans quelles localités doivent s'ouvrir des écoles minoritaires; et c'est, nous l'avons vu, à des réalités de cet ordre que l'on est conduit, lorsque, dans le cadre des « Droits humains », l'on fait entrer les droits nationaux (1).

* * *

Dans le droit interne, les droits généraux des individus sont le plus souvent proclamés par les Constitutions. Dans le droit international, ils ne peuvent être imposés à un Etat que par traité. Mais, si l'on se place dans l'esprit de l'intervention d'humanité, l'obligation positive qui résulte du traité pour l'Etat signataire ne fait que confirmer une obligation morale déjà existante (2). Les droits humains sont la résul-

1. Voir chapitre II, *le Problème des minorités, le droit au maintien du caractère distinctif.*

2. Sur la signification des traités imposant à des Etats le respect des droits généraux de leurs sujets, plusieurs théories : Les auteurs classiques, qui ne reconnaissent pas la légitimité de l'intervention pour raison d'humanité, quand il n'y a pas de convention préétablie, l'admettent le plus souvent quand il y en a une. Dans le premier cas, ce serait la théorie du délit, qui ne peut s'appliquer dans le droit international, puisque le droit de punir est un attribut de la souveraineté ; dans le second, ce serait la théorie du contrat et il faudrait appliquer le principe général que « les conventions légalement formées tiennent « lieu de loi à ceux qui les ont faites ». Il est vrai, et c'est la thèse qu'a soutenue M. Renault à propos des clauses du traité de Berlin relatives à la liberté de conscience et l'égalité (voir IIe partie, ch. VIII,), que l'on peut se demander de quel droit, les Puissances peuvent s'immiscer dans les affaires intérieures d'un Etat, même par traité, si elles ne parlent pas au nom d'une conception plus haute du Droit. M. Carnazza-Amari a abondé dans ce sens. « Cette intervention (prévue par traité) écrit-il, contiendrait les mêmes violations du droit que l'on rencontre dans tous les autres cas examinés ci-dessus parce que, comme ceux-ci elle emporterait substitution de la souveraineté d'un Etat étranger à celle de la nation. » Mais peut-on lui répondre, l'Etat envisagé, en acceptant le traité, a par avance accepté l'hypothèse d'une intervention. Pour M. Carnazza-Amari, cette renonciation de l'Etat à sa souveraineté intérieure est nulle. « C'est en effet un principe désormais connu que la souveraineté d'un Etat est inaliénable et que toute restriction qu'il consentirait à sa propre autonomie serait sans valeur comme contenant aliénation d'une chose inaliénable » (*Revue de Droit International et de législation comparée*, t. V, p. 537).

tante nécessaire d'un certain état de la civilisation, ils s'imposent au respect de l'Etat, en l'absence de tout acte international, avec la valeur de principes d'équité. Le traité qui les incorpore, les transforme en droits stricts ; il ne les crée pas de toutes pièces.

C'est la thèse qui fut exposée en deux circonstances, en 1872 et en 1902, par le Gouvernement des Etats-Unis à propos des clauses des traités de Paris et de Berlin, concernant les Juifs Roumains.

Le gouvernement des Etats-Unis n'a pas été signataire de ces traités. D'un point de vue strictement juridique, il n'est pas fondé à en réclamer l'exécution. Cependant, pressé par l'opinion publique américaine, il intervient et il expose les raisons qui justifient son attitude. L'argumentation de M. Hay en 1902 est particulièrement claire (1).

« Les Etats-Unis, dit-il, ne peuvent se prévaloir des stipu-« lations du traité de Berlin, parce qu'ils n'ont pas figuré au « nombre des signataires et qu'ils n'ont pas la faculté d'y « adhérer, *mais ils se réclament instamment des principes « contenus dans ce traité, parce que ce sont des principes de « droit international et d'éternelle justice ;* invoquant la large « tolérance dont s'inspire cet acte solennel, et disposés à « prêter un appui moral à ses signataires, pour en exiger « l'exécution, les Etats-Unis se sont trouvés, par l'attitude « de la Roumanie, effectivement associés à ceux-ci comme « partie intéressée ».

* * *

Un acte international qui fixe des principes aussi généraux et de valeur aussi universelle que ceux-ci, doit être par définition, l'expression du «Consensus Gentium ».

1. M. Vashburne écrit à M. de Rémusat, ministre des Affaires Etrangères de France en 1872 :

« Bien que le gouvernement des Etats-Unis ne soit pas l'une des parties « signataires du traité, le grief dont il est ici question est si flagrant, et a « d'ailleurs un caractère tellement universel et cosmopolite, que tous les gou-« vernements et toutes les croyances religieuses ont intérêt à en demander le « redressement » (Voir IIe partie, ch. II, *Les Juifs Roumains. Le traité de Paris « et son application*).

Il ne saurait donc être établi par un seul Etat ou par accord entre deux Etats. Chaque Etat ne représente que sa conception propre du « Droit », et, pris individuellement, aucun n'a qualité pour parler au nom de l'humanité. Des « Droits humains » fixés de cette façon, le seraient tout arbitrairement.

Pour arriver à cette notion de « Droits humains », il faut que toutes les conceptions particulières, se corrigeant et se complétant les unes les autres, viennent se fondre en une conception unique, qui les résume toutes en ce qu'elles ont de commun. Cette œuvre de synthèse ne peut être que le fait de la collectivité.

Arntz le proclamait dans son étude. « L'humanité ne peut « être représentée que par tous les Etats, au moins par un « très grand nombre d'entre eux, qui doivent se réunir en « un Congrès ou en un tribunal pour une décision collective. »

Et M. Rougier, reprenant l'idée de Arntz, a insisté sur ce point que, seuls, les Congrès internationaux peuvent prendre des décisions, qui, par leur caractère d'obligation absolue, méritent d'être considérées comme des actes de législation internationale, plutôt que comme des accords contractuels [1].

II. — *Le Contrôle*

En fixant les droits des minorités, le texte, nous l'avons vu, apporte un premier élément de précision et une première garantie. Mais, dans son interprétation, les conceptions et les intérêts particuliers pourraient triompher, si les Puissances avaient la faculté d'intervenir individuellement pour réclamer de l'Etat signataire l'exécution des clauses qu'elles ont établies en commun. De même que la collectivité, seule, a pu poser une règle conforme au principe d'équité, de

1. « Le concert des grandes Puissances, écrit M. Rougier, exerce de véritables « attributions de législation internationale » : « il parait détenir une souveraineté « supérieure aux souverainetés individuelles de ses membres ». « Pour exprimer « le caractère des traités de 1815, ou les décisions créant le royaume de Grèce « ou le Royaume de Belgique, n'est-il pas plus exact de les comparer à une loi « européenne, qu'à une convention? »

même, elle paraît seule qualifiée pour faire, dans un même esprit, observer cette règle par l'Etat.

Entre les conditions d'établissement du texte et les conditions de fonctionnement du contrôle, il y a toutefois une différence essentielle. La fixation des « droits humains » a pu être une création momentanée, Réunies dans un Congrès, les Puissances se sont dégagées, un temps, des considérations propres à chacune d'elles et sont parvenues à s'élever jusqu'à la conception d'un « Droit » absolu. Pour suivre l'exécution des obligations que le texte impose à l'Etat — exécution qui est l'œuvre de chaque instant — le contrôle doit être une « création continue ». Il n'est efficace que si la volonté d'union des Puissances, qui s'est manifestée, à un instant donné, dans les décisions du Congrès, demeure, devient permanente, se fixe en un organisme stable.

C'est ainsi que la notion de « droits humains » née d'une certaine conception du « Droit » et de la solidarité humaine, est intimement liée dans sa réalisation à la réalisation de cette solidarité ; elle ne se précise que lorsque celle-ci s'exprime ; elle ne s'impose que lorsque celle-ci prend corps.

* * *

L'histoire du développement des clauses de minorités nous apportera une confirmation à ces vérités d'ordre théorique. Tant qu'elles ont été l'œuvre d'accords contractuels entre deux Etats, les clauses n'ont eu pour objet que des libertés locales et des privilèges particuliers. Pour voir entrer dans leur cadre des principes qui, par leur généralité, méritent le nom de « droits humains », il faut arriver au dernier des Grands Congrès du XIXe siècle, au Congrès de Berlin [1]. Mais la volonté d'union, qui a permis aux Puissances de poser ces principes généraux, disparaît en même temps que se sépare le Congrès dont elle était née. Elle ne se manifeste plus ensuite que par instants, lorsque ces principes sont manifes-

1. Voir IIe partie, ch. VIII, *le Principe des clauses de minorités, son développement*, etc...

tement méconnus, pour disparaître à nouveau avant d'avoir atteint son but (1). Ce n'est qu'avec les traités de 1919-1920 avec l'instauration de la Société des nations que la garantie d'exécution des clauses de minorités se présente avec quelque chance d'efficacité.

Encore, dans ce dernier stade du Droit, des causes de faiblesse persistent-elles. Comme un dernier obstacle, la souveraineté, même restreinte, de l'Etat s'oppose au fontionnement rigoureux de la garantie internationale. M. Rougier a noté que tout Etat voit lui incomber deux catégories de fonctions : « les « unes se résument dans les grandes idées d'ordre et de jus- « tice », « les autres sont les fonctions propres et particulières « à l'Etat envisagé, telles que l'organisation de l'armée, des « *cultes* et de l'*enseignement*. Pour l'accomplissement de ces « dernières, le souverain est soumis au seul contrôle de ses « ressortissants, parce que ceux-ci sont seuls intéressés au bon « accomplissement desdites fonctions ; il est, dans ce do- « maine, indépendant vis-à-vis des autres Etats. Ces actes « sont protégés contre toute ingérence étrangère par l'excep- « tion de non-intervention (2). »

La distinction théorique est claire : mais, lorsqu'il s'agit de droits religieux ou de droits nationaux, comment établir la ligne de démarcation entre les principes de justice et les fonctions propres à l'Etat, par l'intermédiaire desquelles ces principes se réaliseront? Comment surveiller exactement l'observation des premiers, si l'on ne peut empiéter sur les secondes?

De plus — et c'est la seconde cause de faiblesse — à cet organisme permanent qu'est la Société des Nations, il manque une force ; à cette juridiction, un pouvoir exécutif (3).

Aussi, nous le verrons en étudiant les traités de 1919-1920, la garantie internationale des « droits humains » est encore

1. Voir IIe partie, ch. II, *les Juifs Roumains*, et ch. IV, *la Protection internationale de la Pologne*.

2. Rougier, *L'Intervention d'humanité*, *op. cit.*, édition à part, p. 31.

3. Voir IIIe partie, chapitre I, *les dispositions des traités de 1919-1920*, et chapitre X, *les garanties d'exécution* (*appréciation des garanties*).

loin de présenter la même précision et la même certitude que les garanties accordées dans le droit interne aux libertés individuelles, que celles accordées aux droits nationaux par la Constitution autrichienne de 1867.

DEUXIÈME PARTIE

LES MINORITÉS DANS L'HISTOIRE

Minorités religieuses et minorités nationales. — Le développement de la question ; son état actuel ; son lien avec la conception d'ensemble du Droit des Gens.

CHAPITRE PREMIER

LA PROTECTION DES MINORITÉS RELIGIEUSES DANS L'HISTOIRE DU DROIT DES GENS

I. — Avant 1815

A. — *Les Pays de chrétienté*

L'Europe occidentale connut, au moyen âge, l'unité de la foi. Il n'existait alors qu'une minorité religieuse : les Juifs. Mais, ceux-ci formaient, nous l'avons vu, une population à part ; et l'on peut dire que la question des minorités ne se posa pas.

Lorsque Luther et Melanchton en Allemagne, Zwingle en Suisse, Calvin à Genève, eurent prêché la Réforme, cette unité, sur laquelle le moyen-âge avait fondé son organisation tant interne qu'internationale, fut menacée dans ses bases. Parmi les hommes, qui adhérèrent à la Religion réformée, il y en eut, dans tous les pays, dont l'influence était prépondérante : des hauts dignitaires de l'Etat et de l'Eglise, des membres de la Noblesse ; il y eut même des princes et des chefs d'Etat : tels, Gustave Wasa, en Suède, qui entraîna tout son peuple dans sa conversion, Henri VIII en Angleterre, et ce Grand Maître de l'Ordre teutonique, Albert de Hohenzollern, qui profita de la circonstance, pour laïciser son ordre et permit ainsi, à sa dynastie d'accroître l'électorat de Brandebourg.

La question religieuse se posa comme une question de dro

interne dans tous les Etats ; elle devait prendre un caractère international dans celui qui était l'image de l'Europe, et incarnait l'organisation du moyen-âge : le Saint Empire romain germanique.

Les princes allemands réformés défendirent la religion nouvelle. L'Empereur s'était fait le protecteur de la foi catholique, qui garantissait l'unité de son Empire : la guerre de trente ans en résulta.

L'on sait comment, aidés par la Suède protestante, et par la France, rivale héréditaire de l'Empire, les Princes protestants triomphèrent. Les traités de Westphalie reconnurent les principes qu'ils avaient défendus, et le démembrement de l'Europe chrétienne,

L'on a dit de ces traités, qu'ils établissaient la liberté religieuse ; ils l'établissaient pour les princes, non pour les sujets *Cujus regio*, *ejus Religio :* ce principe devait être la règle, jusqu'à la Révolution française...

Dans la rigueur du principe, il n'eut pas dû y avoir de minorités religieuses ; mais les faits ne se présentèrent point avec l'absolu de la théorie. Il resta des dissidents religieux à peu près dans tous les Etats de l'Europe ; les hérésies nouvelles, ou le progrès des idées anciennes devaient en accroître le nombre. Les minorités religieuses durent encore leur existence à une autre cause ; les cessions de territoires entre Etats de religion différente.

Les minorités, suivant leur origine, devaient faire l'objet de deux sortes d'actes internationaux : l'intervention religieuse, les clauses garantissant l'exercice des droits religieux, comprises dans les traités de cession.

*
* *

L'intervention pour cause de religion, dont nous avons fait la théorie, eut des applications nombreuses.

Lorsqu'en 1655 se produisirent en France les massacres des Vaudois, Cromwel intervint près de Mazarin pour faire cesser ces mesures de violences. Macaulay raconte qu'à cet instant, toute l'Angleterre se groupa autour du dictateur. Bien

que les Vaudois ne fussent ni des Anglicans, ni des Puritains, ce fut bien là une intervention religieuse, nullement une intervention d'humanité. Les sentiments de pitié qui animent Cromwel en faveur des Vaudois, lui deviennent étrangers, lorsqu'il s'agit des Irlandais catholiques.

Les Vaudois vécurent en paix jusqu'en 1686, réfugiés sur les terres du Duc de Savoie. Mais, à cette date, sur les sollicitations de Louis XIV, le duc prohiba l'hérésie. A ce moment encore, l'Angleterre, appuyée cette fois par la Hollande protestante, intervint en faveur des dissidents.

La Hollande tenta en plusieurs occasions d'intervenir en faveur des calvinistes français. La Suède et la Prusse obligèrent la Pologne à concéder des droits aux Protestants, la Russie des droits aux orthodoxes (1).

L'intervention religieuse a parfois son expression dans les traités : c'est ainsi que la convention d'Utrecht, signée en 1713 par la France et l'Angleterre, stipule la liberté des protestants français mis en chaînes pour cause de religion.

* * *

En opposition avec l'intervention de religion, dont l'objet s'étend à tous les coréligionnaires de l'Etat intervenant, les garanties qui se trouvent dans les traités de cession ne concernent que les habitants des territoires cédés. Elles ont un caractère strictement territorial, et peuvent se résumer dans la formule : *statu quo ante bellum* en ce qui concerne les droits religieux de ces sujets.

La première clause de cet ordre se trouve dans le traité d'Oliva du 3 mai 1660, qui mit fin à la guerre entre Charles XI de Suède d'une part, Jean Casimir de Pologne et le Grand Electeur de l'autre. Ce traité garantit à la Suède la possession de la Poméranie prussienne, et de la Livonie, précédemment polonaise.

Bien que la Suède et la Prusse fussent également luthériennes, une clause se trouve insérée, concernant la Poméra-

1. Voir de Riddier : *La Liberté de conscience dans le droit international* (*R. D. I.*).

nie qui jouissait sous la souveraineté Prussienne d'une certaine liberté religieuse (article 2, § 3).

« Civitatibus Prussiae regalis, quae in possessione suae « Regiae Majestatis Regnique Sueciaeque hoc bello fuerunt, « manebunt itidem omnia jura, libertates ac privilegia, quibus « sive in ecclesiasticis, sive in profanis potitae sunt ante hoc « bello (salvo libero, uti ante bellum viguit, in praedictis civi- « tatibus catholicae et evangelicae religionis exercitio) (1). »

Une disposition du même ordre concerne la Livonie, cédée par la Pologne catholique (article 4, § 2).

« Quod religionem catholicam, ejusque exercitium in Livo- « nia suecicae possessionis attinet, omnes incolae Livoniae « subdditique illi regioni addicti, omni securitate gaudeant, « ac conscientia libera, Religione devotioneque sua domi sine « inquisitione vel animadversione privatim utantur (2). »

* * *

Le traité de Nimègue, du 10 août 1678, par lequel Louis XIV restituait à la Hollande la ville de Maestricht, stipule, dans son article 2, des droits en faveur des catholiques de cette ville.

« Lesdits Seigneurs Etats-Généraux promettent que toutes « choses qui concernent l'exercice de la Religion catholique « romaine et la jouissance des biens de ceux qui en font pro- « fession, seront rétablies et maintenues sans aucune excep- « tion dans ladite ville de Maestrick et ses dépendances, en « l'estat et comm'elles étoient réglées par la Capitulation de

1. Les Cités de la Prusse Royale, qui, du fait de cette guerre, sont devenues la propriété de Sa Majesté Royale et du royaume de Suède, conserveront tous les droits, libertés, et privilèges dont elles avaient la jouissance avant cette guerre, soit dans le domaine ecclésiastique, soit dans le domaine profane (L'exercice de la religion catholique et évangélique demeurant libre, comme il était avant la guerre dans les cités mentionnées ci-dessus).

2. En ce qui concerne la religion catholique, et son exercice dans la Livonie cédée à la Suède, que tous les habitants de la Livonie, et les sujets annexés à cette région se réjouissent en toute sécurité, et qu'ils pratiquent individuellement chez eux leur religion et dévotion, d'une conscience libre, sans inquisition, ni animosité.

« 1632 ([1]), et que ceux qui auront esté pourveuz de quelques « biens ecclésiastiques, Canonicats, Prévostez et autres béné- « fices, y demeureront establis et en jouiront sans aucune « contradiction. »

Même clause dans le traité de Ryswick (1697) signé entre les mêmes parties. Cette clause, célèbre sous le nom de « Clause de Ryswick », fut fort mal accueillie par les protestants, car il s'agissait de populations converties pendant l'occupation française.

L'on peut encore citer les traités de Breslau (1742) (cession de la Silésie par l'Autriche à la Prusse), de Varsovie (1773) (premier partage de la Pologne, traités entre la République de Pologne et les trois partageants) de Frederikshamm (1790) (cession de la Finlande à la Russie).

Voici, à titre d'exemple, le traité de Varsovie entre la Pologne et l'Autriche du 18 septembre 1773.

Article 5 :

« Les dissidents et les Grecs non unis (dans le traité avec la « Russie : les catholiques romains utriusque ritus », dans le « traité avec la Prusse : « les catholiques romains ») jouiront « dans les Provinces cédées par le présent traité de toutes « leurs possessions et propriétés quant au civil ; et, par rap- « port à la religion, ils seront entièrement conservés *in statu* « *quo*, c'est-à-dire, dans le même libre exercice de leur culte « et discipline avec toutes et telles églises, et biens ecclésias- « tiques qu'ils possédaient au moment de leur passage sous « la domination de Sa Majesté Impériale, Royale et Aposto- « lique au mois de septembre 1772, et Sa Majesté Impériale « Royale Apostolique ne se servira jamais des droits du « souverain au préjudice du *statu quo* de la Religion des Dis- « sidents et Non-Unis dans lesdits pays ».

B. — *Les Pays hors-chrétienté*

La protection des minorités religieuses devait, dans les temps modernes, trouver un autre champ d'application : les pays hors chrétienté.

1. Capitulation de St. Prest.

Nous avons déjà dit comment les Turcs s'étaient installés sur les terres habitées par les populations chrétiennes, sans imposer à leurs sujets chrétiens leur foi ni leurs institutions. Ils les massacrèrent parfois ; ils cherchèrent rarement à les convertir, jamais à se les assimiler. Dans cette époque d'intransigeance, leur libéralisme est surprenant, et ne peut s'expliquer que par le profond mépris, dans lequel ils tenaient les « rayahs » [1].

L'Europe chrétienne, de bonne heure, s'intéressa à ses corréligionnaires d'Orient, soumis à la domination des infidèles. Elle devait, par des traités, leur assurer une protection inspirée d'ailleurs plus souvent par l'appât de conquêtes, que par un sentiment d'humanité.

La voie fut ouverte par les capitulations signées de 1535 à 1740 par les rois de France et les sultans. Ces capitulations n'étaient pourtant point des traités de protection en faveur des minorités chrétiennes de Turquie. Elles visaient les Européens d'Occident installés dans l'Empire ottoman, qui « devaient cheminer sous la bannière de la France », non les sujets de cet Empire. Notre ambassadeur au début du XVIIIe, le marquis de Bonnac, le déclare dans ses mémoires: « Jamais les sultans n'ont eu l'idée que les monarques « français se crussent autorisés à s'immiscer dans la religion « des sujets de la Porte, étant aisé de comprendre que la « France n'ayant jamais traité avec la Porte qu'à titre d'amitié, n'a pu lui imposer d'obligations odieuses de leur nature... « Nous ne pouvons, en aucun cas, l'étendre (la protection) « aux gens du pays, qui par leur naissance, et par leur état, « sont sous la dépendance immédiate du grand Seigneur » [2].

La France fut la grande protectrice des ordres religieux catholiques romains, venus d'Occident, et installés dans le territoire de l'Empire Ottoman. Mais, dans les rapports entre le sultan et ses sujets, elle n'intervint pas directement, en règle générale, jusqu'au XIXe. Son rôle fut celui de pacificateur, de médiateur et d'arbitre. Il existe cependant des excep-

1. Voir 1re partie, ch. I, *Musulmans et chrétiens.*

2. *Mémoires du marquis de Bonnac*, p. 150 ; Bonneville de Marsangy, *le Chevalier de Vergennes*, t. II, p. 179.

tions, notamment en faveur des Maronites, qui, dès le XIIIe, furent considérés par la France, comme ses protégés. Dans une lettre adressée à l'émir, au patriarche et aux évêques, datée du 21 mai 1250, saint Louis leur promettait protection comme aux Français eux-mêmes. La promesse était renouvelée par Louis XIV, dans sa lettre du 28 avril 1649 au patriarche maronite d'Antioche et à la Nation maronite, par Louis XV le 12 août 1737 (¹). On trouve aussi des lettres patentes par lesquelles, le 6 novembre 1673, Louis XIV se déclare le protecteur des habitants catholiques romains de l'Archipel. Mais, ce ne sont là que des actes unilatéraux.

La prudente réserve dans laquelle s'était tenue la France ne fut observée ni par Venise, ni par la Pologne, ni par l'Autriche. Les termes du traité austro-ottoman de 1615 sont déjà autrement compréhensifs que nos capitulations. On lit dans l'article 7 : « Ceux qui professent être le peuple « de Jésus-Christ et qui obéissent au Pape, de quelque dénomination que ce soit, ecclésiastiques, moines, ou Jésuites, « auront le droit de construire les églises dans les Etats du « sérénissime Empire des Turcs où ils pourront d'après leur « usage, conformément au statut de leur ordre et d'après « l'antique rite, lire l'évangile, se réunir en Assemblées et « vaquer au service divin ; ils seront traités avec bienveillance par le sérénissime empereur des Turcs et par ceux « qui dépendent de lui... »

Et, si quelque doute pouvait encore être émis sur la généralité des termes, le traité de Carlowitz du 26 janvier 1699 n'en laisse subsister aucun. Il stipule dans son article 7 :

« Les religieux catholiques romains, partout où ils ont « leurs églises, pourront, sans empêchement, exercer leurs « fonctions et vivre en toute sécurité, conformément aux « ordres émanés de la Sublime Porte, et il sera permis à « l'ambassadeur de Pologne près de la sublime Porte d'exposer devant le trône impérial toutes les demandes qu'il aura « ordre de faire au sujet de la religion. »

1. Testa, *Recueil des traités et actes diplomatiques de la Porte*, 1re partie, t. III, p. 140-141, note.

C'était bien cette fois une protection des minorités établie et assurée par la Pologne en faveur de tous les Chrétiens catholiques romains de l'Empire Ottoman.

Le même traité de Carlowitz stipulait également un droit de remontrance de la part de l'Autriche (article 14) ; le traité de Passarowitz du 27 juillet 1718 (article 5) en renouvelait l'expression ; il était confirmé de nouveau par les traités de Belgrade (18 septembre 1739, article 19) et de Sistow (4 août 1791, article 12) bien que ceux-ci missent fin à des campagnes dans lesquelles cette puissance avait été malheureuse.

La Russie aux traités de Koutchouk-Kaïnardji (2 juillet 1774) et d'Andrinople (14 septembre 1829) obtint le même droit relativement aux Chrétiens orthodoxes. « La Sublime Porte promet de protéger constamment la religion chrétienne et ses églises », déclare l'article 7 du traité de Koutchouk-Kaïnardji. Et les droits religieux des Chrétiens sont plus précis et plus étendus encore en ce qui concerne les Moldo-vaques, qui reçoivent une sorte d'autonomie (article 16) et les populations des îles de l'Archipel rendus au sultan par le czar (article 17) (1).

Sur la gravité de ces clauses l'Europe ne se trompa pas.

« Titre bien explicite, écrivait le comte de Saint-Priest, « dont la Russie pourrait un jour faire usage au dépens de « la catholicité du Levant ». L'agent autrichien, le baron Thugut, déclarait qu'elles faisaient de la Turquie « une sorte de province russe ». Lorsqu'en 1852, à la veille de la guerre de Crimée, l'amiral Menchikoff réclamait la confirmation « du droit de surveillance et remontrance impliqué dans les traités de Kaïnardji et d'Andrinople », Ali Pacha, dans le mémoire adressé à Lord Clarendon, pouvait dire que « c'était un véritable démembrement moral... plus redoutable que la perte de territoires importants » (2).

1. Voici les termes de l'article 17 (paragr. 2). « La religion chrétienne ne « sera point exposée à la moindre oppression, non plus que les Eglises, et il ne « sera mis aucun empêchement à leur construction ou réparation; pareillement « que ceux qui les desservent ne seront ni opprimés ni outragés. »

2. Mémoire à Lord Clarendon, ambassadeur à Constantinople, 13 mai 1855. Testa, *Recueil des traités et actes diplomatiques de la Porte*, append., p. 16.

II. — Les Traités de 1815

Bien que les principes du congrès de Westphalie fussent restés officiellement en vigueur pendant toute l'époque des Temps modernes, les traités et les interventions mentionnés plus haut, en avaient tempéré l'application. Obscurément l'idée de la liberté de conscience cheminait et devait finir par s'imposer. Dès 1630, elle était affirmée dans les lois de deux colonies anglaises : le Mariland et le Rhode-Island. « Personne, disaient ces lois, ne peut être inquiété, au sujet de « sa confession religieuse. » Au XVIIIe siècle, elle était admise par Frédéric II, qui donnait hospitalité aux Jésuites, chassés des royaumes des Bourbons et condamnés par le Pape, comme son père avait accueilli les protestants français à la suite de la révocation de l'Edit de Nantes. Joseph II, prince réformateur, tentait de l'imposer en Autriche. La Constitution américaine la proclamait ; la Constituante, en France, la mettait au nombre des « droits de l'homme et du citoyen » ; les armées de la République et de l'Empire la répandirent dans le monde.

Lorsqu'après la grande épopée révolutionnaire et napoléonienne les plénipotentiaires se réunirent au Congrès de Vienne en 1814, la liberté de conscience était généralement admise dans les pays de l'Europe occidentale. Cependant, des garanties spéciales pour l'exercice des droits religieux se trouvent insérées dans les actes de Vienne en faveur des habitants de deux territoires, dont la nouvelle répartition faisait des « minorités religieuses » : les Belges réunis aux Hollandais, dans l'Etat des Pays-Bas, les sujets du duc de Savoie cédés à la République de Genève.

De ces textes, il est intéressant de rapprocher, bien qu'elle n'ait pas, au même titre que les précédentes, un caractère international, une application des mêmes principes, visant les juifs, qui figure dans la Constitution de la Confédération germanique.

a) *Les Catholiques belges*

Une des grandes idées du Congrès de Vienne fut de former un rempart d'Etats puissants, à l'est de la France, destiné à défendre l'Europe contre le péril d'une nouvelle invasion.

A ce système général se rattache la création du royaume des Pays-Bas. La Belgique, autrefois espagnole, puis autrichienne, devenue française en 1794, fut réunie à l'ancienne république des Etats généraux sous la couronne d'un Nassau.

La Hollande, dans les Temps modernes, s'était fait connaître pour l'ardeur de sa foi protestante; la Belgique était catholique; il pouvait y avoir là un danger pour les Belges. Aussi l'accord du 21 juillet 1814, qui fixe cette réunion, prévoit-il dans son article 2 :

« Il ne sera rien innové aux articles de cette constitution « (la constitution hollandaise), qui assurent à tous les cultes « une protection et une faveur égales et garantissent l'admis- « sion de tous les citoyens quelle que soit leur croyance « religieuse, aux emplois et offices publics. »

b) *Les Catholiques de Savoie réunis à la République de Genève*

Les traités de Vienne reconnurent à la République de Genève deux territoires appartenant au duc de Savoie : la partie de la Savoie comprise entre la rivière d'Arve, le Rhône, les limites de la Savoie occupée par la France et la montagne de Salive, jusqu'à Veiry inclusivement, celle comprise entre la route du Simplon, le lac de Genève, le territoire actuel du canton de Genève, et Hermance. Cette cession territoriale, de peu d'importance au point de vue de la superficie, suffisait à « désenclaver » la République de Genève et à lui permettre de communiquer directement avec la République helvétique.

La question religieuse se posait ici dans des conditions particulières; Genève avait conservé ses traditions, et les souve-

nirs du temps de Calvin, les sujets du duc de Savoie étaient catholiques.

Le Congrès de Vienne ne se contenta point, comme pour la Belgique, de poser des principes ; il établit les droits des catholiques d'une façon précise, presque minutieuse ; et dans le même traité, prévit une sanction : par là, le protocole du 29 mars 1815, marque un progrès considérable sur tous les traités que nous avons précédemment rencontrés. Il établit véritablement la protection rationnelle et complète d'une minorité religieuse.

Nous citerons donc, presque in extenso l'article 3 où est contenu cette clause :

« D'autre part, Sa Majesté ne pouvant se résoudre à con-
« sentir à ce qu'une partie de son territoire soit réunie à un
« Etat, où la religion différente est dominante, sans procurer
« aux habitants du pays qu'elle cède, la certitude qu'ils joui-
« ront du libre exercice de leur religion, qu'ils continueront
« à avoir les moyens de fournir aux frais de leur culte, et à
« jouir eux-mêmes de la plénitude des droits des citoyens,

« Il est convenu que :

1° La religion catholique sera maintenue et protégée de la même manière qu'elle l'est maintenant dans toutes les communes cédées par Sa Majesté le Roi de Sardaigne, et qui seront réunies au canton de Genève.

2° Les provinces actuelles qui ne se trouveront, ni démembrée, ni séparées par les délimitations des nouvelles frontières, conserveront leurs circonscriptions actuelles, et seront desservies par le même nombre d'ecclésiastiques ; et, quant aux portions démembrées qui seraient trop faibles pour constituer une paroisse, on s'adressera à l'archevêque diocésain pour obtenir qu'elles soient annexées à quelque autre paroisse du canton de Genève.

3° Dans les mêmes communes cédées par Sa Majesté, si les habitants n'égalent point en nombre les habitants catholiques, les maîtres d'école seront toujours catholiques. Il ne sera établi aucun temple protestant, à l'exception de la ville de Carrouge, qui pourra en avoir un. Les officiers municipaux seront toujours, au moins pour les deux tiers catholiques, et

spécialement sur les trois individus qui occuperont les places de maires et deux adjoints, il y en aura toujours deux catholiques.

4° En cas que le nombre des protestants vînt dans quelques communes à égaler celui des catholiques, l'égalité et l'alternative seront établies, tant pour la formation du Conseil municipal que pour celle de la Mairie. En ce cas cependant, il y aura toujours un maître d'école catholique, quand même on en établirait un protestant.

On n'entend pas par cet article empêcher que des individus protestants, habitant une commune catholique, ne puissent, s'ils le jugent à propos, y avoir une chapelle particulière pour l'exercice de leur culte, établie à leur frais, et y avoir également à leurs frais un maître d'école protestant pour l'instruction de leurs enfants. Il ne sera point touché, soit pour les fonds et revenus, soit pour l'administration, aux donations et fondations pieuses existantes, et on n'empêchera point les particuliers d'en faire de nouvelles.

5° Le Gouvernement des territoires fournira aux mêmes frais que le gouvernement actuel, pour l'entretien des ecclésiastiques et du culte.

. . . .

9° Les habitants des territoires cédés sont pleinement assimilés pour les droits civils et politiques aux génevois de la ville.

10° Les enfants catholiques seront admis dans les maisons d'éducation publique ; l'enseignement de la religion n'y aura pas lieu en commun, mais séparément, et on emploiera à cet effet, pour les catholiques, des ecclésiastiques de leur communion.

. . . .

13° Sa Majesté le roi de Sardaigne se réserve de porter à la connaissance de la diète helvétique et d'appuyer par le canal de ses agents diplomatiques auprès d'elle, toute réclamation à laquelle l'inexécution des articles ci-dessus pourra donner lieu [1].

1. Le roi de Sardaigne devait en 1822, usant du droit qui lui était reconnu, intervenir au sujet des lois sur le mariage promulguées par le gouvernement

c) *Les Juifs Allemands*

La question des Israélites allemands fut débattue et réglée par les plénipotentiaires allemands réunis au Congrès de Vienne. La solution qu'ils adoptèrent, inscrite ainsi que tous les articles constitutionnels de la Confédération Germanique dans l'acte du 8 juin 1815, ne fut pas reproduite, comme certains d'entre eux, dans l'acte du 9, seul soumis à la signature de tous les participants au Congrès.

Les droits reconnus aux juifs allemands ne furent donc pas placés sous garantie européenne, mais seulement sous garantie allemande. Cependant, vu la nature des liens qu'établissait entre les différents Etats, membres de la Confédération, la constitution de 1815, il est permis de considérer cette garantie allemande comme garantie internationale restreinte.

La situation des juifs en Allemagne jusqu'aux dernières années du XVIII[e] siècle n'était pas uniforme dans tous les Etats ; mais elle était généralement très dure. Celle qu'ils avaient à Francfort d'après l'ordonnance de 1616, peut en être considérée comme le type (1).

Pendant la Révolution et l'Empire, le régime auquel sont soumis les juifs évolue différemment suivant les Etats. Dans les pays occupés par elles, les troupes françaises apportent les principes du Code civil et de l'égalité. C'est l'émancipation complète des juifs sur la rive gauche du Rhin et dans tous les pays faisant partie de la Confédération du Rhin : Westphalie (27 janvier 1800), Mecklembourg-Schwerin (22 février 1812).

Ce mouvement d'émancipation subit un temps d'arrêt, dans les pays directement soumis à la France, par suite du décret napoléonien du 17 mars 1808. Le péril juif s'est présenté à Napoléon sous la forme d'un péril national, et il a pris des mesures pour l'endiguer : interdiction de faire le commerce, sans une autorisation spéciale du préfet (art. 7), restriction du commerce de banque, et notamment du droit de prêter à in-

de Genève, lois qui furent effectivement trouvées contraires à la religion catholique.

1. Voir 1re partie, chapitre I, la notion de minorités, les juifs.

térêt (art. 14 et 15), interdiction de changer de domicile dans les départements allemands (art. 16).

A l'autre extrémité de l'Allemagne, la Prusse s'était aussi engagée résolument dans la voie du libéralisme. L'édit du 11 mars 1812, reconnaissait les juifs domiciliés en Prusse, comme des nationaux, et leur accordait « les mêmes droits et liberté civils qu'aux nationaux ».

L'Autriche et le Grand-Duché de Bade avaient aussi consenti à des mesures conciliatrices.

Dans le Wurtemberg et en Bavière, la situation des juifs restait assez dure. La constitution bavaroise de 1809, déclarait que « la religion ne doit exclure personne des droits privés, ni des droits politiques ». Mais, celle de 1813 revenait sur les promesses faites, établissait des restrictions, et contenait dans ses articles 12 et 13 des déclarations inquiétantes : « L'immigration et l'installation des juifs étrangers dans la « monarchie sont interdites. Le nombre des familles juives, aux « lieux où elles se trouvent actuellement, ne doit pas augmen- « ter, mais plutôt diminuer, petit à petit, quand il est trop « grand. »

Enfin, les lois de la Hesse-Darmstadt et du royaume de Saxe conservaient, à peu de chose près, la rigueur des lois antérieures à la Révolution ; le roi de Saxe, qui avait été libéral en Pologne, s'était sans doute jugé quitte envers l'humanité, et avait maintenu dans son Etat la limitation des professions commerciales, l'interdiction d'édifier des synagogues, et le tribut corporel, qui ne fut supprimé que lors du passage des armées de la coalition.

Mais, où les lois atteignaient leur maximum de rigueur, c'était à Francfort, et dans les villes hanséatiques.

L'on peut juger, dès lors, avec quelle angoisse les Juifs allemands suivirent les négociations du Congrès : le Congrès de Vienne n'allait-il pas anéantir leurs libertés, comme une conséquence des principes de la Révolution française ? Ne fallait-il pas au contraire profiter de cette occasion, pour unifier une législation incertaine et inégale ?

Tel fut le sens général de leurs doléances, et de leurs requêtes ; pour les faire triompher, ils usèrent de tous les

moyens ; ils essayèrent, un à un, de gagner les plénipotentiaires allemands, tantôt par la persuasion, tantôt par la prière, tantôt aussi par des arguments plus personnels encore, si l'on en croit la correspondance de leur défenseur principal, un des plénipotentiaires prussiens, le baron de Humboldt (1). Il faudrait un livre entier pour décrire la pression exercée par la haute banque juive, les intrigues, qui se nouèrent autour du Congrès dans les salons de Vienne, particulièrement dans celui de Mme Arnstein, qui s'était acquis l'estime générale par sa haine tumultueuse contre Napoléon, et chez laquelle fréquentèrent les plénipotentiaires allemands et étrangers, Nesselrode, Castelreagh, Talleyrand et, dit-on, l'empereur Alexandre lui-même (2).

1. « J'ai repoussé hier un présent très considérable, écrit le 4 juin 1815 « Humboldt à sa femme. Depuis le début du Congrès, les Juifs cherchaient à « obtenir des droits civils déterminés en Allemagne. J'en ai toujours été parti- « san. Je sais bien, chère amie, que vous ne pensez pas comme moi ; mais j'ai « beaucoup, à diverses époques, réfléchi à la question, et je reste fidèle à ma « première idée. C'est une idée de jeunesse pour moi : quand Alexandre et moi « n'étions que des enfants, je tenais déjà à la protection des Juifs. Depuis « quelques semaines, je remarquais que le nombre des défenseurs des Juifs au « Congrès allait croissant et, quand j'ai vu Gentz à leur tête, la cause m'en a « paru claire, Hardenberg m'a appris avec certitude qu'il avait passé un contrat « par écrit. Pour ma part, je n'ai pas reçu de propositions, mais un vieux mon- « sieur de Prague, qui m'a plu, parce qu'il n'est pas un de ces Juifs à la nou- « velle mode, est venu plusieurs fois me voir, et m'a recommandé l'occasion... » (Humboldt raconte ensuite qu'il a fait passer son projet). « Hier, le vieux mon- « sieur est revenu, il m'a remercié sans fin, et m'a offert en présent trois « bagues, des émeraudes avec trois gros diamants, en ajoutant que si je ne les « voulais pas, je pouvais disposer de 4.000 ducats sur sa caisse. Naturellement « j'ai refusé l'argent aussi, et vous ne pouvez pas vous imaginer l'étonnement « admiratif de cet homme quand je lui ai dit, sans affectation ni jactance, que « ce que j'ai fait, je l'avais fait seulement par sympathie pour les Juifs, que je « n'acceptais rien pour cela mais que si, dans une occasion quelconque, il était « à même de me rendre service, je ne le refuserais pas. Je n'ai raconté cette « aventure qu'au chancelier (Metternich) et à Hardenberg, mais j'ai su, par « Gentz qu'on en avait cependant eu connaissance, et qu'elle avait causé un « grand effet ». Humboldt raconte que Gentz lui a déclaré qu'il « n'y avait rien d'illégitime ou d'indélicat à recevoir des cadeaux des Juifs », « qu'il y avait de l'ostentation à les refuser »... « Il m'a dit cela très sérieusement, ajoute Humboldt, et au fond ce sont les maximes généralement admises parmi les gens qui traitent les affaires » (Wilhelm und Caroline von Humboldt in ihren Briefen, t. IV, p. 565).

2. Sur la question des Juifs au Congrès de Vienne, voir le livre de M. Salo Baron, *Die Judenfrage auf dem Wiener Kongress*. Vienne et Berlin, 1920.

Le comité, chargé de préparer la constitution allemande, s'était réuni à Vienne le 14 octobre ; on l'appela le comité des Cinq, car cinq Etats allemands étaient représentés : l'Autriche (Metternich et Wessenberg), la Prusse (Hardenberg et Humboldt), le Hanovre (comte Münster et comte Hardenberg), la Bavière (prince Wrede) et le Würtemberg (baron Linden). Sur ces cinq Etats, deux, la Bavière et le Würtemberg, étaient hostiles à toute déclaration de droits, tant pour les Juifs que pour les autres sujets, un, le Hanovre eût voulu une déclaration des droits des sujets dont les Juifs seraient exclus ; deux, l'Autriche et la Prusse, voulaient que l'on reconnût des droits aux Juifs, et leur point de vue était autant inspiré par l'humanité que par une considération de sagesse politique. « J'ai défendu cette idée, écrivait Humboldt, avec « d'autant plus d'ardeur, que, puisque les Juifs ont presque « tous les droits en Prusse, il est préférable que cette loi soit « générale, car autrement ils accourraient tous chez nous. »

Comment la majorité changea-t-elle de camp, et le Hanovre revint-il sur sa décision première ? Etaient-ce les pétitions des Juifs de Francfort et de Vienne qui avaient agi sur l'opinion des plénipotentiaires ? Etait-ce l'influence personnelle de Humboldt ? Toujours est-il qu'au mois d'avril 1815, la délégation prussienne présentait à Metternich un projet d'article, qui fut accepté dans son principe par le comité, le 4 juin, et arrêté dans sa forme définitive, le 10 du même mois dans la onzième séance.

C'est l'article 16 de la Constitution allemande :

« La différence des confessions chrétiennes dans les pays « et territoires de la Confédération... n'en entraînera aucune « dans la jouissance des droits civils et politiques.

« La Diète prendra en considération les moyens d'opérer « de la manière la plus uniforme, l'amélioration de l'état civil « de ceux qui professent la religion juive en Allemagne, et « s'occupera particulièrement des mesures par lesquelles on « pourra leur assurer et leur garantir dans les Etats de la « Confédération, la jouissance des droits civils, à condition « qu'ils se soumettent à toutes les obligations des autres « citoyens. En attendant, les droits accordés déjà aux mem-

« bres de cette religion par tel ou tel État en particulier « leur seront conservés. »

L'article 16 contient donc trois parties bien distinctes. L'égalité pour tous les sujets chrétiens : ce qui marquait à jamais la fin en Allemagne des principes du traité de Westphalie. Pour les Juifs, la promesse de l'unification des législations particulières des États, dans le sens d'une accession générale aux droits civils ; en second lieu, la garantie des droits qu'ils avaient déjà obtenus dans les législations particulières.

Les promesses que laissait entrevoir aux Juifs le second alinéa de l'article 16, ne se réalisèrent pas, au moins immédiatement. Ce ne fut la faute, ni de la Prusse, ni de Metternich. Une première fois, au Congrès d'Aix-la-Chapelle, la question fut posée, mais elle rencontra de la part des États, et en particulier du Hanovre, une telle opposition, que Metternich dut y renoncer. Une seconde fois, en 1820, le Chancelier rassembla à Vienne une commission de la Confédération (Bundestags-Kommission), chargée d'unifier la législation juive, mais elle n'aboutit pas.

Le paragraphe concernant le maintien des droits déjà accordés ne fut pas non plus exactement observé par le Hanovre et des villes hanséatiques. Le Hanovre, avant même la clôture du Congrès de Vienne, revint à sa législation ancienne. Cette attitude peu correcte occasionna en 1817 une intervention de la Prusse, qui, d'ailleurs, fut sans effet. Mais, dans la plupart des autres États, la législation évolua dans le sens libéral ; les droits acquis furent conservés et accrus : évolution rapide en Westphalie, dans la Hesse, et à Francfort, plus lente en Saxe et en Bavière.

III. — Les Pays Hors-Chrétienté et les Congrès de Paris et de Berlin

Au Congrès de Vienne, l'Empereur Alexandre avait proposé de placer les populations chrétiennes de Turquie sous la protection collective de toutes les nations européennes. Mais, soit

que les autres Etats eussent alors des préoccupations plus immédiates, soit qu'une protection collective des Chrétiens d'Orient, dont l'initiative émanait du Tzar, leur parût inquiétante, ils n'adhérèrent point à ce projet. La situation des Chrétiens de Turquie resta jusqu'au traité de Paris, telle qu'elle avait été fixée par les traités de Carlowitz, Belgrade, Koutchouk-Kaïnardji et Andrinople.

a) *Conférence de Londres*

L'état de choses ne fut modifié que relativement au Grecs, qui, après s'être soulevés en 1821, au nom du « droit de la nationalité », obtinrent la reconnaissance de leur indépendance, à la Conférence de Londres en 1830. Cette Conférence, qui admit la Grèce dans le Concert Européen sur un pied d'égalité et supprima à son égard le régime des Capitulations, eut à fixer les règles, qui devaient s'imposer à son organisation interne. Dans le protocole n° 3 du 3 février elle établit que tous les habitants devraient jouir d'une liberté religieuse complète, et seraient également aptes à occuper toutes les fonctions publiques. Les Plénipotentiaires (1), est-il dit dans les lignes finales de ce protocole, « désireux de donner à la « Grèce une nouvelle preuve des bienveillantes préoccupa- « tions de leurs souverains à son égard et de préserver ce « pays des calamités que la rivalité des religions confessées « pourrait y susciter, ont convenu que tous les sujets de ce « nouvel Etat, quelle que soit leur religion, pourront être « admis à tous les emplois publics, fonctions et honneurs et « devront être traités sur le pied d'une parfaite égalité, indé- « pendamment de leur foi, dans toutes leurs relations reli- « gieuses civiles et politiques ».

b) *Traité de Paris*

Ce ne fut qu'au traité de Paris qu'une modification fut introduite, concernant tous les Chrétiens de Turquie ; nous

1. Les plénipotentiaires étaient : pour l'Angleterre, lord Aberdeen ; pour la France, le duc de Montmorency-Laval ; pour la Russie, Lieven.

avons déjà rappelé comment, en 1852, l'Amiral Menchikoff réclama, sous forme d'ultimatum, la confirmation du droit de surveillance et de protection reconnu à la Russie, sur les Chrétiens Orthodoxes [1]. Ces prétentions abusives groupèrent autour de la Turquie, la France et l'Angleterre. La guerre de Crimée s'engagea entre les deux parties. Sur l'initiative de l'Autriche, un premier Memorendum avait été élaboré à Vienne le 28 décembre 1854, contenant les propositions de paix des alliés. Il portait sur quatre points dont le dernier était la renonciation de la Russie « à la prétention de couvrir « d'une protectorat officiel les sujets chrétiens du Sultan de « rite Oriental, et à refaire aucun des articles de ses traités « antérieurs, notamment du traité de Kaïnardji [2]. »

Le quatrième point, accepté après bien des hésitations par l'Empereur Alexandre, devint le protocole du 1er février 1856.

En même temps, les puissances pour enlever tout prétexte à la protection russe, usaient de leur influence près du Sultan, afin d'obtenir de lui un acte reconnaissant l'égalité des Chrétiens et des Musulmans, et garantissant à tous ses sujets une entière liberté de conscience. Le 18 février 1856, le Sultan publiait un « Hatti-Humayoum » ou Constitution, qui introduisait en Turquie les principes répandus en Europe dans la première moitié du XIXe.

Art. 7. — « Le gouvernement prendra les mesures énergiques et nécessaires pour assurer à chaque culte, quel que « soit le nombre de ses adhérents, la pleine liberté de son « exercice ».

Art. 8. — « Tout mot et toute expression ou appellation « tendant à rendre une classe de mes sujets inférieure à « l'autre, à raison du culte, de la langue, ou de la race, sont « à jamais abolis du protocole administratif ».

Art. 10. — « Le culte de toutes les croyances et religions « existant dans mes Etats, y étant pratiqué en toute liberté, « aucun de mes sujets ne sera empêché d'exercer la religion « qu'il professe ».

1. Traité de Koutchouk-Kaïnardji (1774) et d'Andrinople (1829).
2. Testa, IV, app. II, p. 176.

Art. 13. — « Les agents et employés de l'Etat sont choisis « par nous, ils sont nommés par décret impérial ; et, comme « tous nos sujets, sans distinction de nationalité, seront admis- « sibles aux emplois et services publics, il seront aptes à les « occuper selon leur capacité, et conformément à des règles « dont l'application sera générale. »

Au Congrès de Paris, qui s'ouvrit peu après, les Représentants des Puissances, auxquels la Constitution turque fut soumise, « constatèrent la haute valeur de la communication qui leur était faite » : c'était dire qu'ils en prenaient note. Mais, en même temps, ils affirmaient — ce qui paraît quelque peu contradictoire — le principe de non-intervention, à l'égard de la Turquie. « Ladite communication, dirent-ils, ne saurait, « en aucun cas, donner le droit auxdites Puissances de s'im- « miscer, soit collectivement, soit séparément, dans les rap- « ports de Sa Majesté le Sultan avec ses sujets, ni dans « l'administration intérieure de l'Empire. » Déclaration imprudente, qui parait être démentie par les faits : l'histoire des rapports de la Turquie et de l'Europe, de 1858 à 1878, est une suite presque ininterrompue d'interventions.

* * *

c) *Le Traité de Berlin*

L'on connait les événements qui motivèrent la guerre russo-turque de 1877 : la révolte des Bosniaques et des Herzégoviniens, gagnant peu à peu les populations de toute la péninsule des Balkans, et les « atrocités bulgares », qui rendirent inévitable l'entrée en marche des troupes russes.

Entre la Porte et ses sujets révoltés, les Puissances, dès 1876, s'étaient interposées, cherchant à trouver une formule de conciliation. Ce fut tout d'abord la Note des Consuls en 1876, puis la Note-Circulaire du Comte Andrassy, le 30 décembre de la même année, enfin les tentatives vaines d'une Conférence internationale à Constantinople.

Dans sa note, Andrassy avait demandé une pleine et entière iberté religieuse, Waddington en reprit l'idée dans sa demande

du 28 juin 1878 : « Il croyait important de saisir cette occasion « pour faire affirmer les principes de liberté religieuse. »

Cette idée devait l'emporter et inspirer l'article 62 du traité de Berlin :

« La Sublime Porte, y est-il dit, ayant exprimé la volonté « de maintenir le principe de la liberté religieuse en y don- « nant l'extension la plus large, les Parties Contractantes « prennent acte de cette déclaration spontanée... Dans aucune « partie de l'Empire Ottoman, la religion ne pourra être oppo- « sée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité, « en ce qui concerne l'usage des droits civils et politiques, « l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs, ou « l'exercice des différentes professions et industries. Tous « seront admis, sans distinction de religion, à témoigner « devant les tribunaux. La liberté et la pratique extérieure de « tous les cultes sont assurées à tous, et aucune entrave ne « pourra être apportée soit à l'organisation hiérarchique des « différentes confessions, soit à leurs rapports avec leurs chefs « spirituels. »

*
* *

Le traité de Berlin marque une date dans l'histoire des rapports de l'Europe et des chrétiens de Turquie : la protection collective des Puissances est substituée à la protection individuelle de tel ou tel Etat : de la Russie, pour les Chrétiens orthodoxes ; de Venise, de la Pologne, de l'Autriche ou de la France, pour les Chrétiens rattachés au Pape. C'est ce que Bismarck, président du Congrès, fit observer, en soumettant le projet au vote des Plénipotentiaires : « La portée de « la proposition anglaise, dit-il (l'article 62 était de rédaction « anglaise) est la substitution de la Chrétienté tout entière « à une seule nationalité. » M. Waddington fit déclarer que « les droits acquis par la France étaient expressément réservés » ; il s'agissait ici de la protection traditionnellement exercée par la France sur les Lieux Saints. L'article 62 fut voté.

Il est permis, au point de vue politique, de critiquer cette transformation, qui, mettant toutes les Puissances de plain-pied, méconnaissait les droits acquis, notamment par la

France. Dans le domaine des idées, il y a là une évolution intéressante. Les Temps Modernes n'avaient connu qu'une communauté religieuse: celle de la secte. L'idée d'une communauté liant tous les membres de la Grande Famille Chrétienne était apparue à Alexandre I[er], en 1815 ; mais l'Europe ne l'avait pas suivi dans cette voie. La généralité des termes de l'article 62 permet de parler, non seulement de communauté chrétienne, mais bien de communauté humaine.

Il est remarquable en effet, que, bien que les Chrétiens fussent spécialement visés, le mot même de « Chrétiens » n'est point prononcé dans l'article qui les concerne ; il est parlé de « religion », de « liberté religieuse ». C'est au nom de la liberté religieuse, obligation de tout Etat civilisé, patrimoine commun à l'humanité, que l'Europe se reconnaît le droit d'intervenir. Ainsi, l'intervention d'humanité succède, en Turquie, à l'intervention pour cause de religion.

* * *

La généralité des termes de l'article 62 va permettre aux Puissances de le reproduire, presque identiquement, dans les articles visant les anciennes provinces de l'Empire Ottoman, auxquelles le traité reconnaît soit l'autonomie, soit l'indépendance : la Bulgarie (art. 5), le Monténégro (art. 7), la Serbie (art. 35), la Roumanie (art. 44). L'article 5 par exemple visant la Bulgarie, s'exprimera dans les termes suivants :

« La distinction des croyances religieuses et des confessions « ne pourra être opposée à personne comme un motif d'incapacité, en ce qui concerne la jouissance des droits civils et « politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et « honneurs, ou l'exercice des différentes professions et industries, dans quelque localité que ce soit. La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes sont assurées à tous les « ressortissants de la Bulgarie, aussi bien qu'aux étrangers, « et aucune entrave ne pourra être apportée, soit à l'organisation hiérarchique des différentes communions, soit à leurs « rapports avec leurs chefs spirituels. »

Ces termes sont, on le voit, très voisins de ceux de l'article 62.

Seulement, la liberté religieuse, imposée à la Turquie en faveur des Chrétiens, l'était, dans ces différents Etats chrétiens, en faveur des minorités non chrétiennes : des Musulmans en Bulgarie, au Monténégro, des Juifs en Serbie et en Roumanie.

d) *La Convention internationale de Constantinople* (24 mai 1881)

L'occasion allait être bientôt offerte aux Grandes Puissances de préciser à l'égard des Musulmans, les principes généraux d'égalité et de liberté religieuse inscrits dans le traité de Berlin.

Ce traité avait admis le principe d'une rectification de frontières en faveur de la Grèce en Thessalie et en Epire, laissant à cet Etat le soin de régler la question avec la Porte par entente directe (1). L'entente n'ayant pu se réaliser, les Grandes Puissances furent amenées, en janvier 1881, à imposer leur arbitrage aux deux parties. Leurs représentants réunis en Conférence à Constantinople prirent une décision, qui devint le 24 mai 1881, la *Convention internationale de Constantinople*. La Grèce se voyait attribuer Larissa avec la majeure partie de la Thessalie, ainsi qu'une faible portion de l'Epire.

Dès la première Conférence, les plénipotentiaires ottomans avaient attiré l'attention des ambassadeurs sur la situation des Musulmans qui seraient rattachés à la Grèce. Sans adopter intégralement le programme de revendications qui leur était soumis (2), ceux-ci tinrent compte des observations qui s'y trouvaient formulées.

1. Protocole 13 du Congrès, et art. 24 du traité du 13 juillet.

2. Voici les articles présentés par les plénipotentiaires ottomans à la première Conférence de Constantinople (1re annexe au protocole général). Il est curieux de les comparer au texte de la Convention, pour voir dans quelle mesure ils l'ont inspiré. L'article 4 place sous la garantie des Puissances la vie, les biens, l'honneur, la religion et les mœurs des habitants.

Art. 5. — « Les mosquées, les médressés, les écoles, les raviés et toute autre

La Convention de Constantinople contient des stipulations relatives à l'égalité, au droit de propriété et au libre exercice du culte des Musulmans.

* * *

Sous une forme un peu différente, l'article 3 de cette convention reprend les principes de Berlin : « La vie, les biens, « l'honneur, la religion et les coutumes de ceux des habitants « des localités cédées à la Grèce, qui resteront sous l'adminis- « tration hellénique, seront scrupuleusement respectés. Ils « jouiront entièrement des mêmes droits civils et politiques « que les sujets hellènes d'origine. »

Plus détaillées, sont les clauses relatives au respect de la propriété :

Art. 4. — « Le droit de propriété sur les fermes, ainsi « que sur les pâturages, prairies, pacages (Kechlak), forêts et « toute espèce de terrains ou autre immeuble, possédés par « des particuliers et des communes en vertu de firmans, « hodjets, tapous et autres titres, ou bien de par la loi otto- « mane dans les localités cédées à la Grèce, sera reconnu par « le Gouvernement hellénique.

institution musulmane de cette nature seront à l'abri de tout empiètement de la part du Gouvernement hellénique et des autorités helléniques, qui ne s'immisceront en aucune façon dans l'administration des fonds affectés à leur conservation et à leur entretien.

Art. 6. — « Conformément au principe de la liberté des cultes, tous les droits religieux et confessionnels des Musulmans seront garantis et préservés. En cas de changement de religion, les lois et usages y relatifs en vigueur dans l'Empire Ottoman seront entièrement et ponctuellement observés.

Art. 7. — « L'administration des fonds et des immeubles Vakoufs, la gestion et l'affectation à leur but et à leurs revenus, le choix et la nomination des professeurs (hodjas) chargés de l'enseignement religieux, des Imans, des Khatibs et des employés de mosquées et des autres établissements de bienfaisance ou religieux, ainsi que l'entretien des cimetières musulmans, seront dévolus aux communautés musulmanes.

Art. 8. — « Les liens des tribunaux du Chéri, des Imans, des Khatibs avec le Cheikh-ul-Islamat seront maintenus.

Art. 9 — « Les affaires et les procès concernant les legs, les donations, les successions, les mariages, les divorces et les parentés entre Musulmans seront jugés par les tribunaux du Chéri...

Art. 14 — « Les musulmans auront la faculté d'émigrer sans entrave dans l'espace de dix ans. Ils seront libres de vendre leurs immeubles et propriétés. » (*Livre Jaune des Affaires de Grèce*, 1880-1881).

« Les titres de propriété de biens dits vakoufs, qui servent « à l'entretien des mosquées, collèges, écoles et autres éta- « blissements de piété ou de bienfaisance seront également reconnus. »

Art. 6. — « Nul ne peut être privé de sa propriété que « pour cause d'utilité publique dûment constatée dans les « cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une « juste et préalable indemnité. »

« Aucun propriétaire ne pourra être forcé à vendre ses biens « aux cultivateurs ou à des tiers, ni à leur en céder une partie, « de même qu'aucune modification ne sera introduite dans les « rapports des propriétaires et des cultivateurs, si ce n'est « par une loi générale applicable à tout le royaume. »

Enfin, l'article 8 s'occupe des questions qui touchent à la pratique du culte musulman : organisation des communautés, juridiction du « Chéri ».

« La liberté ainsi que la pratique extérieure du culte sont « assurées aux Musulmans dans les territoires cédés à la « Grèce. Aucune atteinte ne sera portée à l'autonomie et à « l'organisation hiérarchique des communautés musulmanes « existantes ou qui pourraient se former, ni à l'administra- « tion des fonds et des immeubles qui leur appartiennent.

« Aucune entrave ne pourra être apportée aux rapports « de ces communautés avec leurs chefs spirituels en matière « de religion.

« Les tribunaux du Chéri locaux continueront à exercer « leur juridiction en matière purement religieuse. »

Cette disposition que complète le deuxième paragraphe de l'article 4, cité plus haut, relatif à la reconnaissance des biens-vakoufs, donne aux Communautés musulmanes, moins sans doute que le programme des plénipotentiaires ottomans, des garanties d'autonomie. Nous verrons dans quelle mesure les traités de 1919-1920 s'en sont inspirés quand ils ont eu à régler la question des minorités musulmanes dans l'État serbe croate-slovène, en Grèce et en Arménie [1].

1. Voir 3e partie, chapitre VI (Autonomie. Les Musulmans dans les États chrétiens).

CHAPITRE II

LA PROTECTION DES MINORITÉS RELIGIEUSES
(suite)

Les Juifs Roumains

De ces clauses, dont on vient de voir l'origine, l'une mérite d'être détachée, car elle a son histoire : c'est celle qui concerne les juifs roumains.

La question juive est en Roumanie une très vieille question. Elle s'est posée, du jour où, par le traité de Kaïnardji, les Principautés ont été dotées d'une certaine autonomie. Elle revêt un aspect différent en Moldavie et en Valachie ; en Moldavie, le nombre des Juifs est beaucoup plus considérable, et sans cesse accru par l'apport des Juifs de Pologne ; ce n'est que, lorsqu'en 1858 les deux Principautés ont été réunies que la question juive s'est unifiée, et que les mesures d'exception les plus rigoureuses prises en Moldavie ont été étendues à tout le territoire roumain.

La nature de la question, nous avons tenté de la définir dans le premier chapitre : question nationale, aux yeux des Roumains. Cependant les Plénipotentiaires du Congrès de Berlin, Gortchakoff excepté, y ont voulu voir une question religieuse, et l'ont traitée comme telle.

« Question nationale et aussi économique », voilà la forme sous laquelle elle se présente dans les faits : le juif est un étranger, différent de la population indigène par la langue, les mœurs et le sentiment ; mais, c'est aussi un étranger qui a drainé une partie de la fortune du pays : il a une richesse hypothécaire considérable ; le jour où les restrictions tomberont, il sera le plus gros propriétaire foncier ; dans un pays et dans un temps où le suffrage est censitaire, il sera aussi le plus gros électeur : or, il y a danger à laisser une telle importance à venir aux mains de ceux qui, par le sentiment, sont restés des étrangers... Il faut donc écarter le

juif de la propriété foncière, et le maintenir privé de droits politiques : ce sera le constant souci du gouvernement et des Chambres. La chose est assez simple : les droits politiques en Roumanie n'appartiennent qu'aux nationaux ; le droit à la propriété foncière, comme dans tous les pays issus des démembrements de l'Empire ottoman, n'appartient aussi qu'aux nationaux : il faut donc éviter à tout prix que le Juif acquière le statut légal Roumain ; toute la question des Israélites en Roumanie se concentre dans le problème de l'acquisition de la nationalité ; le jour où celui-ci serait tranché en faveur des Juifs, les autorités roumaines seraient désarmées.

I. — Le Traité de Paris et son application

Le problème, au point de vue international, se posa pour la première fois, aux Conférences de Constantinople en 1856, puis à la Conférence de Paris en 1858.

A ce moment, la question juive était réglée en Moldavie et en Valachie par les règlements organiques de ces provinces élaborés pendant l'occupation russe en 1823, ratifiés par les assemblées des Boyars en 1831.

Les Juifs étaient des étrangers privés des droits politiques, du droit d'avoir des immeubles, de prendre à ferme des terres. Le règlement de Moldavie, plus rigoureux, prenait des mesures (art. 94) pour l'expulsion de ceux qui « vivraient de ressources irrégulières ». Au contraire, en Valachie, des lois partielles permettaient aux Juifs, dans certaine localités, d'acquérir des immeubles (p. ex. à Braïla, loi du 1er mai 1836).

L'assemblée révolutionnaire de 1848 en Valachie avait proclamé « l'émancipation des Israélites et l'octroi de droits civils et politiques » (art. 21). Mais la constitution n'avait pas vécu, et le régime de 1831 était rentré en vigueur.

Aux Conférences de Constantinople, l'on s'occupa de la situation des Juifs dans les Principautés qui allaient être émancipées et réunies. Le protocole du 11 février 1856 reconnaissait certains principes : « la liberté du culte », « le droit de propriété appliqué aux étrangers », « l'égalité des

« droits civils, consacrée en faveur de toutes les classes de « la nation sans distinction de naissance et de culte ».

Mais la convention de Paris du 19 août 1858 n'alla pas aussi loin ; elle déclara seulement dans son article 46 : « Les « Moldaves et les Valaques seront tous égaux devant l'impôt « et également admissibles aux emplois publics dans l'une et « l'autre Principauté... Les Moldaves et les Valaques de « rites chrétiens jouiront également des droits politiques ; la « jouissance de ces droits pourra être étendue aux autres « cultes par des dispositions législatives. »

Parlant des Moldaves et des Valaques, les Puissances entendaient comprendre dans ce terme les Juifs établis dans le pays ; pourquoi autrement auraient-elles, à propos des droits politiques, spécifié « les Moldaves et les Valaques de rites chrétiens », attendu qu'à part les Juifs, il n'existait aucun Moldave ou Valaque, qui ne fût de rites chrétiens? Cela semble fort net... Mais il ne faut pas oublier que les Juifs établis dans les Principautés sont en 1858 des étrangers. C'est grâce à cette imprécision des textes, que les Roumains prétendirent les exclure des dispositions libérales que les puissances avaient cru établir en leur faveur.

*
* *

Les débuts furent pourtant encourageants.

Le Code Civil de 1865 reconnaissait aux individus nés et élevés en Roumanie le droit de réclamer la qualité de Roumains (art. 8). Ceux qui n'étaient pas de rites chrétiens étaient soumis à une enquête : ils devaient indiquer leur profession et les capitaux dont ils disposaient, et accomplir un stage de dix ans depuis cette demande, pour que la naturalisation leur fût accordée par l'Assemblée Législative, après avis du Conseil d'Etat (art. 16). Enfin, c'est là le point important, la naturalisation n'était plus nécessaire pour l'acquisition des droits civils (art. 6).

Mais le Code civil de 1865 n'eut qu'une application éphémère. Entré en vigueur le 1er décembre 1865, il était abrogé dans ces dispositions le 1er juillet 1866 par la Constitution,

qui réservait aux Chrétiens seuls le droit de solliciter la naturalisation.

Les auteurs de la Constitution avaient pourtant été animés un instant de sentiments de tolérance à l'égard des Juifs. Le projet de l'article 7, qu'ils avaient déposé, prévoyait une loi spéciale « réglant l'admission graduelle des Juifs à l'indigénat ». Mais, ce projet fut abandonné devant l'hostilité générale de la population, et le nouvel article portait simplement : « La qualité de Roumain s'acquiert, se conserve et se perd « d'après les règles déterminées par le droit civil. Les étran- « gers de rites chrétiens peuvent seuls obtenir la naturalisa- « tion. »

* * *

C'en était dès lors fini du libéralisme des premières heures. La situation des Juifs en Roumanie de 1866 à 1878 ne devait aller qu'en empirant malgré les interventions de plus en plus fréquentes des Puissances.

En avril-mai 1867, Bratiano remet en vigueur, par des circulaires, les anciennes lois d'exception. Il est interdit aux Juifs d'être propriétaires de terres, de prendre des terres à ferme, d'exercer la profession de cabaretiers et d'aubergistes dans les communes rurales. Puis, à propos de troubles, des arrestations en masses furent faites contre les Juifs.

L'Europe s'émut. A la Chambre des lords, Stratford de Redcliffe dénonça les circulaires de Bratiano ; Napoléon III intervint ; une partie des Juifs arrêtés furent remis en liberté.

Mais, peu après, c'étaient les incidents de Galatz (30 juin 1867) : les Juifs repoussés à la frontière turco-roumaine par les autorités roumaines ; plusieurs d'entre eux se noyèrent. Il y eut alors une protestation des consuls. Bratiano y répondit par une note, où il rejetait toute la responsabilité sur les Turcs ; les Turcs réclamèrent une enquête mixte, qui conclut à la faute de la Roumanie.

Ces événements regrettables, qui se répétaient fréquemment et occasionnaient sans cesse l'immixtion des Puissances dans des affaires qu'ils considéraient comme les leurs,

irritaient les Roumains, et ne faisaient qu'aviver en eux les sentiments antisémites. Le 24 mars 1867, trente et un députés radicaux déposaient au Parlement une proposition, aux termes de laquelle les Juifs étaient mis hors du droit commun: dissolution des comités israélites, interdiction pour les Juifs de résider hors des villes...

Le gouvernement repoussa ce projet qui n'aboutit pas ; mais, l'état d'esprit que révélait la proposition des trente et un, avait attiré l'attention de l'Europe. Le gouvernement français demanda des renseignements sur l'accueil que lui avait fait le ministère. A la Chambre des Communes, lord Goldsmid prenait la défense de ses corréligionnaires, et interpellait le cabinet britannique. Et lord Stanley, dans sa réponse, généralisant la question juive en Roumanie, en faisait une question humaine : « Je crois que c'est là une affaire « qui touche les Chrétiens plus au vif que les Juifs eux- « mêmes, car, si la souffrance tombe sur les Juifs, c'est la « honte qui tombe sur les Chrétiens. »

Pris entre le mouvement national et l'Europe, le Gouvernement roumain avait à faire face à la fois aux accusations de tiédeur. qui lui venaient du dedans, et à celles de persécution qui lui venaient du dehors. Tandis qu'il essayait de modérer l'ardeur antisémitique du Parlement, il défendait vis-à-vis des Puissances le principe de non-intervention. Lorsque de nouveaux troubles en 1868 eurent encore occasionné une enquête des consuls, le ministre de l'Intérieur répondit à son collègue des Affaires étrangères, qui lui en transmettait les termes, « qu'il réprimerait les persécutions, « mais qu'il était résolu à ne tolérer aucune immixtion étran- « gère dans les affaires intérieures de la Roumanie, et prin- « cipalement dans l'administration chargée de l'ordre pu- « blic » [1].

En 1869, le Gouvernement roumain eut l'occasion de préciser au point de vue juridique la thèse qu'il avait soutenue. La mise en vigueur de nouvelles circulaires contre les Juifs avait donné lieu à une protestation de la part de la France.

1. *Mémorial diplomatique* des 7 et 14 mai 1868.

Dans sa note, le consul de France, M. Mellinet, exprimait de la part de la Valette « le sentiment pénible avec lequel on a « vu en France l'exécution d'une mesure qui remet en ques- « tion les principes de droit et justice que l'on se plaisait à « considérer comme définitivement assurée dans les Provinces « Unies » (1). Le Gouvernement roumain répondit : les Juifs sont des étrangers ; la question juive est une question d'ordre intérieur ; la convention de 1858 a placé sous la garantie des puissances l'autonomie des Principautés, non pas leur législation, ni leur administration.

Et cependant, les Puissances pouvaient-elles tolérer que les Juifs fussent ainsi persécutés en Roumanie ? pouvaient-elles accepter une interprétation des textes, qui semblait au moins contestable ?... L'Angleterre ne le pensa pas.

Lord Clarendon rédigea le 15 février 1870 une note collective, qui devait être remise au gouvernement roumain par les consuls des Etats, signataires de la Convention de Paris. Cette tentative n'aboutit pas, par la faute de l'Allemagne, qui se retrancha derrière le principe de non-intervention. La note cependant fut remise individuellement par les consuls des Etats, qui en acceptèrent le principe ; elle reste un document intéressant, car elle est l'exposé en cette matière de la thèse anglaise : « Le Gouvernement roumain et les Chambres « feront bien de se rappeler que, non seulement ils sont res- « ponsables devant l'opinion publique de l'Europe, des mau- « vais traitements subis par les Juifs des Principautés, mais « que les Puissances européennes ont le droit, en vertu de la « Convention de Paris de 1858 qui a réglé l'organisation des « Principautés de Moldavie et de Valachie, de demander « l'exécution de l'article 46 de cette Convention, qui prescrit « pour les Juifs comme pour les Chrétiens, une égalité com- « plète pour les droits légaux et fiscaux, aussi bien que pour « la liberté des personnes et la sécurité des biens ; et, quoi- « que la Convention n'ait accordé les droits politiques qu'aux « seuls Chrétiens, elle a laissé la porte ouverte pour que les

1. Loeb, *La situation des Israélites en Turquie, en Serbie et en Roumanie*. Paris, 1877, in-8°, p. 352.

« Principautés étendent spontanément ces droits aux adhé-
« rents de toutes autres religions, ce qui implique de la part
« des Puissances le vœu de les voir aussi étendus..... »

Jusqu'ici, seules, les Puissances garantes de la Roumanie avaient réclamé en faveur des Juifs roumains. En 1872, alors que la persécution allait toujours croissant, un fait nouveau devait se produire : l'entrée en scène des Etats-Unis ; nous avons déjà mentionné la lettre par laquelle M. Vashburne annonçait à M. de Rémusat que la Grande République américaine était prête à se ranger aux côtés des signataires de la Convention de Paris, et les motifs qui lui inspiraient cette démarche.

« Mon Gouvernement éprouve les plus profondes sympa-
« thies pour les Israélites qui sont maintenant si inhumaine-
« ment persécutés dans les Principautés moldo-valaques.
« M. Fish, ministre des Affaires étrangères des Etats-Unis,
« pense que si le sentiment du Gouvernement et du peuple
« des Etats-Unis était connu du Gouvernement de la Répu-
« blique française, cela pourrait aider à la mise en exécution
« du traité passé entre certains Etats européens relativement
« à la classe victime de cette persécution. Bien que le Gouver-
« nement des Etats Unis ne soit pas l'une des parties signa-
« taires du traité..., le grief dont il est ici question est si
« flagrant et a d'ailleurs un caractère tellement universel et
« cosmopolite que tous les gouvernements et toutes les
« croyances religieuses ont un intérêt à en demander le
« redressement [1]. »

II. — De la Paix de Berlin aux Traités actuels

Telle était la situation, lorsqu'après le traité de San Stefano, s'ouvrit le Congrès de Berlin.

Parmi les questions qui se posaient au Congrès, il y avait celle de la reconnaissance de la Roumanie et de la Serbie comme Etats indépendants. M. Waddington pensa que ce serait une occasion solennelle d'affirmer, au nom de l'Europe,

1. Lœb, p. 562 et 563, notes 116 et 117.

le principe de la liberté religieuse. La Serbie, disait-il, demande à entrer dans la Grande famille européenne ; elle doit donc reconnaître préalablement les principes qui sont la base de l'organisation sociale dans tous les Etats de l'Europe.

C'est ainsi que, malgré l'opposition de Gortchakoff, qui représentait que des droits civils et politiques ne sauraient être reconnus aux Juifs « de façon absolue », la question juive entra au Congrès de Berlin. L'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche et l'Italie s'étaient rangées aux avis de la France [1]. L'indépendance de Serbie fut admise par le Congrès sous condition de la liberté religieuse [2]. Il en fut ainsi pour la Roumanie. M. Waddington ajoutait qu'en ce qui concerne ce pays, les difficultés locales seraient plus facilement surmontables, lorsque le principe de la liberté religieuse serait reconnu, et que la race juive saurait qu'elle n'a rien à attendre que de ses propres efforts et de la solidarité de ses intérêts avec ceux des populations indigènes.

* * *

Ce fut l'origine des articles 43 et 44 du traité de Berlin :

Art. 43. — « Les Hautes Parties contractantes reconnais- « sent l'indépendance de la Roumanie, en la rattachant aux « conditions exposées dans les deux articles suivants. »

Art. 44. — « En Roumanie, la distinction des croyances « religieuses et des confessions ne pourra être opposée à per- « sonne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce « qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, « l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs, ou « l'exercice des différentes professions et industries, dans « quelque localité que ce soit. La liberté et la pratique exté- « rieure de tous les cultes seront assurées à tous les ressor- « tissants de l'Etat roumain, aussi bien qu'aux étrangers, et

1. Il faut noter l'influence de l'Alliance israélite universelle, qui avait tenu à Paris en décembre 1876, une réunion en faveur des Israélites d'Orient, et avait remis un mémoire aux ambassadeurs à la Conférence de Constantinople.

2. Protocole n° 8. Voir G.-F. de Martens, *Recueil général des Traités*, 2e série, t. III, p. 341.

« aucune entrave ne sera apportée, soit à l'organisation hiérar-
« chique des différentes confessions, soit à leurs rapports avec
« leurs chefs spirituels. »

Comme l'article 46 de la Convention de Paris, l'article 44 du traité de Berlin visait spécialement les Israélites; mais, comme lui, il omettait de préciser la question préjudicielle : celle de leur nationalité. Cependant, l'histoire de la Roumanie dans les vingt années qui précédèrent le Congrès de Berlin, eût dû avertir les Plénipotentiaires du danger qu'il y avait à laisser dans l'ombre un problème si essentiel.

Cette lacune fut pourtant signalée à la Conférence. Le plénipotentiaire italien, le comte de Launay avait proposé d'insérer dans le texte de l'article 44 la disposition suivante : « Les « Israélites de Roumanie, pour autant qu'ils n'appartiennent « pas à une nationalité étrangère, acquièrent de plein droit « la nationalité roumaine. » Mais, soit que la Conférence répugnât à déterminer d'une façon si impérative les règles qu'aurait à observer la Roumanie à l'égard de ses juifs, soit que cette idée lui eût paru implicitement comprise dans les termes de l'article 44 elle maintint le texte de la Commission, et le comte de Launay demanda l'insertion au protocole de la modification qu'il proposait (1).

* * *

La Roumanie avait à se faire reconnaître par les Puissances.

A peine le Congrès de Berlin était-il terminé, qu'elle obtenait cette reconnaissance de la part de l'Autriche, de la Russie et de la Turquie.

Au contraire, l'Allemagne, l'Angleterre, la France et l'Italie firent savoir au Gouvernement roumain qu'elles attendaient de sa bonne foi l'exécution de l'article 44 ; c'était dire qu'elles observeraient les termes de l'article 43.

Il fallait donc que la Roumanie modifiât sa législation en faveur des Juifs. La première mesure qui s'imposait à elle

1. Séance du 10 juillet. Protocole n° 17. Voir G.-F. de Martens, 2e série, t. III, p. 431.

était la modification de l'article 7 de la constitution qui réservait aux seuls Chrétiens, le droit d'obtenir la naturalisation.

Le 5 avril 1879, les Chambres roumaines décidèrent qu'il y avait lieu de le réviser. Elles pensaient par cette mesure préliminaire s'acquérir la confiance des signataires de l'article 44 ; mais ceux-ci déclarèrent attendre les mesures d'exécution.

Une première solution eût été l'admission globale de tous les Juifs à la nationalité roumaine : c'était celle qu'avait préconisée le comte de Launay ; c'eût été la plus conforme à l'esprit de la convention ; mais elle parut impossible aux Roumains , et ils cherchèrent une transaction.

Dans son discours d'ouverture du 22 mai 1879, le prince Charles leur en avait indiqué la formule : « En faisant disparaître de ces dispositions législatives ce qui pourrait leur « imprimer le caractère d'une exclusion religieuse, en les mettant d'accord avec le grand principe que nul ne doit être « privé de la jouissance et de l'exercice d'un droit à cause de « sa croyance religieuse, nous donnerons satisfaction à la « préoccupation principale qui a dicté l'article 44 du traité de « Berlin ».

Sur ces bases, deux projets furent mis en œuvre : le premier, celui de la Commission, prévoyait la naturalisation individuelle après un stage de dix ans ; le second (projet Rosetti) la naturalisation par catégories [1] ; mais ces catégories étaient loin de comprendre tous les Juifs, ou même la majorité d'entre eux ; ce fut à ce second projet que se rallia le Gouvernement.

Les Puissances lui firent savoir que ce n'était pas là l'exécution de l'article 44 ; et par l'intermédiaire de l'Autriche, elles lui demandèrent d'insérer purement et simplement cet article en place de l'ancien article 7. Cette proposition souleva les protestations de la Roumanie. « Les Puissances,

1. Les cinq catégories comprenaient : 1° ceux qui ont servi sous les drapeaux ; 2° ceux qui ayant été élevés dans les écoles roumaines, ont obtenu un diplôme ; 3° ceux qui ont fondé un établissement industriel ; 4° ceux qui on fait des donations aux établissements de bienfaisance ; 5° ceux qui ont traduit un ouvrage en langue roumaine.

« disait en substance dans sa note du 27 juin-9 juillet le « Gouvernement Roumain, agissent vis-à-vis de la Roumanie « de façon impérative, en insérant dans le traité ces conditions, au lieu de les fixer dans un protocole. On ne peut, « sans danger pour le pays, permettre aux Juifs d'acheter « des immeubles, ni leur accorder les droits politiques ».

Après bien des tentatives, le ministre Stourdza, envoyé à Berlin, proposait la transaction, qu'avait déjà indiquée le prince Charles : il est impossible d'insérer dans la constitution l'article 44 ; mais l'on peut y insérer le principe contenu dans cet article (1).

Le nouvel article 7, voté le 13 octobre 1879, était l'expression de ce compromis :

« La différence de croyances religieuses et de confessions « ne constitue pas en Roumanie un obstacle à l'acquisition « des droits civils et politiques.

« L'étranger, quelle que soit sa religion, et qu'il soit soumis « ou non à une protection étrangère, pourra obtenir la naturalisation sous les conditions suivantes »...

Accorder cela aux Puissances, ce n'était pas, de la part de la Roumanie accorder beaucoup. La naturalisation individuelle, que l'article 7 établissait, ne peut s'acquérir que par une loi. Les Chambres Roumaines restaient donc à chaque instant, maîtresses de leur décision : l'arbitraire le plus complet se trouvait érigé en règle.

Les Puissances ne furent qu'à demi dupes de ce jeu. Conscientes qu'une telle disposition ne vaudrait, que par la volonté de la Roumanie, de l'exécuter loyalement dans l'esprit de l'article 44, elles réclamèrent une déclaration précise qui leur garantit ses intentions. Le Gouvernement Roumain fit la déclaration qui lui était demandée :

« L'article 7 de la constitution Roumaine, sanctionnant le « principe de l'article 44 du traité de Berlin, disait celle-ci, a « ouvert aux Israélites l'accès du droit de cité et abrogé « toutes les lois existantes contraires à ce principe. L'observation du nouveau principe continuera sincère et loyale.

1. *Livre Jaune de 1879*, p. 13.

« Les pouvoirs organisés s'appliqueront à en assurer le res-
« pect et à en poursuivre l'application pour arriver, comme
« conséquence à une émancipation de plus en plus complète
« des Israélites » ([1]).

L'Italie s'estimait satisfaite ; M. Waddington eût préféré tarder encore, et s'assurer, à l'usage, de la sincérité de sentiments, pourtant si expressément affirmés. Cependant, devant l'opinion des Gouvernements associés à elle en cette affaire, la France pouvait-elle résister seule ?

Le 20 février 1880, la Roumanie était reconnue collectivement ; mais les signataires de l'article 44 lui rappelaient dans une note rédigée en commun les engagements qu'elle avait pris à l'égard de ses Juifs :

« Le Gouvernement ne saurait reconnaître comme répon-
« dant entièrement aux vues qui ont dirigé les Puissances
« signataires du Traité de Berlin les dispositions constitu-
« tionnelles nouvelles dont il lui a été donné connaissance, et
« en particulier, celles, d'où il résulte, pour les personnes
« de rites non chrétiens, domiciliées en Roumanie, n'appar-
« tenant d'ailleurs à aucune nation étrangère la nécessité de
« se soumettre à une naturalisation individuelle. Toutefois,
« confiant dans la volonté du Gouvernement princier de se
« rapprocher de plus en plus, dans l'application de ces dis-
« positions, de la pensée libérale dont s'étaient inspirées les
« Puissances, et prenant acte des assurances formelles qui
« lui ont été données à cet effet, le Gouvernement, afin de
« donner à la nation roumaine, un témoignage de ses senti-
« ments d'amitié, a décidé de reconnaître, sans plus de
« retard, la principauté de Roumanie comme un Etat indé-
« pendant » ([2]).

* * *

C'est ici qu'apparaît la faiblesse de la garantie accordée aux Juifs par le traité de Berlin. La reconnaissance d'un Etat est un acte déclaratif : une fois faite, elle ne saurait être reprise...

1. *Bulletin de l'Alliance israélite universelle*, 1879, p. 287.
2. *Livre Jaune*, 1880, p. 15.

Tant qu'elle n'avait pas eu lieu, les Puissances avaient vis-à-vis de la Roumanie un pouvoir de contrainte. Mais ce pouvoir devait s'évanouir, aussitôt après.

Les Roumains prétendirent même, — et leur thèse est assez logique, — que tout droit de contrôle et d'intervention disparaissait aussi. L'article 43 du traité de Berlin, ont-ils dit, a subordonné la reconnaissance de la Roumanie à certaines conditions, parmi lesquelles des garanties à accorder aux Juifs, prévues par l'article 44. Les Puissances ont reconnu la Roumanie : C'est donc qu'elles ont considéré ces garanties suffisantes. Sinon, pourquoi l'auraient-elles reconnue ? Du moment que l'article 7 de la constitution roumaine qui contenait ces garanties est maintenu, il n'y a pas déloyauté de la part de la Roumanie, il n'y a pas non plus droit de contrôle de la part des Puissances (1).

Or, l'article 7 fut maintenu ; mais il était d'une imprécision telle, il laissait un tel jeu à l'arbitraire, que l'esprit du traité de Berlin fut manifestement violé. « Nous pouvons nous « vanter, écrivait en 1881 l'ancien ministre Rosetti, d'avoir « résolu dans le sens national la question juive, et cela, nous « pouvons l'avouer hautement, contrairement à la volonté « manifeste et à l'esprit même du traité de Berlin (2). »

*
* *

Les Juifs Roumains appartiennent à une confession religieuse différente de celle des autres Roumains. La Roumanie s'est engagée à ne pas les frapper, en tant que dissidents religieux... Mais, ils sont des étrangers ; pour les atteindre, elle n'aura qu'à établir à l'égard de tous les étrangers, une législation restrictive.

Le premier point est de ne pas les laisser acquérir la nationalité roumaine. L'article 7, qui établit le principe de la naturalisation individuelle, le permet. Systématiquement la Chambre refuse de prendre en considération toutes les de-

1. *Indépendance Roumaine* du 12 septembre 1902. Nys, *La Doctrine de la Reconnaissance des Etats* (*R. D. I*, 2e série, t. V, 1903, p. 292).
2. *Romanul* du 25 décembre 1881. Voir l'*Européen* du 4 octobre 1902.

mandes de naturalisation émanées des Juifs. Sur 269.000 Juifs établis en Roumanie, 200 ont obtenu depuis 1879 la nationalité roumaine.

Alors, commence l'application des restrictions visant tous les étrangers.

L'école primaire est gratuite pour les Roumains (loi de 1896), elle est payante pour les étrangers. Les étrangers sont exclus des écoles professionneles (loi de 1893), de l'enseignement secondaire et supérieur (loi de 1898).

Aux Roumains, sont réservés les professions d'agents de change (loi de 1886), les emplois dans le service de la Régie (1887), dans le service sanitaire (1893), dans les chemins de fer (1899).

Mais, les lois qui atteignent le plus les Juifs, sont les lois visant les ouvriers. Sur 269.000 Juifs, 20.000, 100.000 en comptant les familles, sont occupés aux travaux manuels. A Jassy, il y a 2.563 ouvriers juifs contre 896 ouvriers roumains ; à Botoshani 1.659 contre 887 : partout, dans les grands centres, leur main-d'œuvre est en majorité ; ceci s'explique par une raison fort simple : ils ont été, d'une façon à peu près absolue, proscrits de l'existence rurale.

La loi du 24 mai 1887 exige que les établissements industriels bénéficiaires de la loi sur l'encouragement à l'industrie, occupent pour les 2/3 des ouvriers roumains.

La loi de 1900 sur les concessions de chemin de fer exige que les concessionnaires prennent 60 0/0 d'ouvriers roumains.

Enfin et surtout la loi du 17 mars 1902 décide qu'un étranger ne pourra exercer un métier en Roumanie, que si le pays, dont il est ressortissant, accorde le même droit aux Roumains établis chez lui. Or, que sont les Juifs ? Ce sont des étrangers sans pays...

Si la loi leur avait été intégralement appliquée, ils eussent été privés de tout travail ; elle ne le leur fut que partiellement ; mais même partielle, son application rendit leur situation très difficile. « La situation qui nous est créée, à nous, « Juif indigènes, par la nouvelle loi des métiers est des plus « malheureuses », écrivaient-ils dans un mémoire au ministre du Commerce. « Cette loi nous enlève le dernier droit

« qui nous restait, le droit de travailler qui est accordé par « la nature à chaque individu (1). »

La conséquence de ce régime fut celle qu'on en pouvait attendre : l'exode en masses des Juifs vers les autres Etats, particulièrement vers les Etats-Unis. Ce mouvement d'émigration s'accentua à partir de 1900, au point d'inquiéter le Gouvernement américain. Nous avons déjà dit comment en 1902, s'inspirant à la fois de considérations d'humanité, et des craintes très légitimes que pouvait susciter l'arrivée sur son territoire d'immigrants sans ressources, le Gouvernement, renouvelant l'attitude prise en 1872 par M. Vashburne, envoya une Note où il protestait contre le traitement infligé par la Roumanie à ses Juifs.

Cette note, qui suscita dans la presse roumaine une indignation générale, et fit accuser M. Hay d'obéir à des considérations électorales, en flattant les Juifs de l'Etat de New-York, ne changea pas sensiblement la situation des Juifs qui est restée la même jusqu'à la dernière paix.

Les traités de 1919 1920, plus précis que leurs devanciers, devaient par un article, régler la question juive :

L'article 7 du traité entre les Puissances Alliées et Associées et la Roumanie spécifie en effet : « La Roumanie s'engage à « reconnaître comme ressortissants roumains de plein droit « et sans aucune formalité, les Juifs habitant tous les territoires de la Roumanie et ne pouvant se prévaloir d'aucune « autre nationalité. »

Cette disposition, qui est, à peu de chose près celle que le Comte de Launay proposait, en 1878, d'insérer dans l'article 44, donne à un traité de protection des minorités juives de Roumanie une base solide, que l'article 44 n'avait pas. Faute d'avoir établi cette question préjudicielle, les dispositions du traité de Berlin avaient été inopérantes (2).

1. Voir *L'Européen* du 14 mars 1903.

2. Au début de 1918, dans le traité de Bucharest, l'Allemagne a inséré des clauses (art. 27 et 28) reprenant le principe de l'article 44 du traité de Berlin. Ces clauses ne semblent pas avoir modifié sensiblement la situation des Juifs en Roumanie (Voir IIe partie, ch. VI, la genèse d'une idée nouvelle : l'Allemagne.)

CHAPITRE III

LES MINORITÉS NATIONALES ET LES GRANDS CONGRÈS DU XIXe SIÈCLE

Les questions religieuses ont dominé la politique des Etats dans la période des « Temps Modernes ». Au contraire, ce n'est qu'avec « l'Epoque Contemporaine » que l'idée nationale apparaît dans sa forme actuelle. Pour la révéler à elle-même, pour lui donner une signification politique, il a fallu le concours d'événements, qui, à la fin du XVIIIe siècle et dans les début du XIXe, bouleversera l'Europe dans son équilibre politique et moral : les Constitutions Révolutionnaires françaises faisant passer tout principe de souveraineté de la personne du Gouvernant à celles des gouvernés, de la Monarchie à la « Nation » ; les victoires de la Révolution et de l'Empire brisant les cadres hiérarchiques des « Temps Modernes », supprimant la multitude des petites principautés d'Allemagne et d'Italie, simplifiant la carte d'Europe ; enfin la croisade des souverains en 1813, obligée, pour obtenir, dans sa lutte contre Napoléon, l'appui des peuples, de faire appel à ces sentiments et à ces passions que la Révolution avait éveillés et que l'Empire avait tenté de capter à son profit...

Aussi, tandis que les premières clauses concernant le libre exercice du culte datent du lendemain des traités de Wesphalie, il faut arriver aux grands Congrès du XIXe, au Congrès de Vienne et au Congrès de Berlin, pour trouver des stipulations relatives aux droits nationaux. Encore ces stipulations se présentent-elles toujours comme le règlement de problèmes locaux, sans atteindre à aucun moment à la généralité de celles qui, dans le traité de Berlin, visent la liberté de conscience.

I. — Le Congrès de Vienne

Si étrange que la chose puisse paraître de la part d'un souverain que la postérité, s'est habituée à considérer comme l'ennemi de toutes les idées nouvelles, ce fut Alexandre Ier, Czar de toutes les Russies, qui, au Congrès de Vienne, exprima pour la première fois dans sa forme actuelle le principe des nationalités, et prétendit en faire l'application à la Pologne et à la Saxe.

En des termes, qui, à un siècle de distance, font penser à ceux d'un autre autocrate libéral, « il déclarait que les sou-« verains, élus de Dieu pour le bonheur des peuples, ne « devaient pas partager les populations contre leur gré et « leur intérêt. Dans le temps actuel, disait-il à l'Empereur « François, nous devons nous conformer au vœu des peuples, « le vœu du peuple saxon est de n'être pas partagé Le par-« tage de la Pologne n'est pas du fait de la Russie ; elle le « réparera (1) ».

L'idée d'Alexandre, en ce qui concerne la Pologne, était assez simple à saisir. « Réparer le partage », c'était reconstituer l'ancien Royaume dans son intégrité territoriale, mais le reconstituer sous son sceptre.

Il est bien évident que certains Etats, notamment l'Angleterre, n'avaient aucun intérêt à voir se réaliser une « réparation » qui eût augmenté considérablement l'empire et la puissance du Czar. Fidèle au principe de l'équilibre européen, lord Castelreagh s'opposa au projet d'Alexandre, et préconisa le retour à la répartition territoriale, telle qu'elle résultait du dernier partage. Son avis ne prévalut pas entièrement, puisque le Grand-Duché de Varsovie et la Galicie occidentale,

1. Bourgeois, *Manuel de politique étrangère*, t. II, p. 590. L'on sait que la Pologne partagée entre la Prusse, l'Autriche et la Russie une première fois en 1772, une seconde fois en 1793, une troisième fois en 1795, avait été reconstituée en partie par Napoléon en 1806 sous la couronne du roi de Saxe et accrue en 1809 de la Pologne autrichienne.

qui avaient été attribués par le partage de 1795, le premier à la Prusse, la seconde à l'Autriche, furent réunis à la Pologne russe. Le statut territorial qui fut adopté par la conférence en janvier 1815, et prit place dans l'Acte Final du Congrès, est un compromis entre la thèse russe et la thèse anglaise. Il constitue un quatrième partage de la Pologne.

Mais, une question se posait alors. La vitalité nationale des Polonais s'était assez nettement affirmée en 1812. Partager la Pologne contre le gré de ses habitants soumettre ceux-ci à des Etats étrangers, n'était-ce point introduire dans l'Europe nouvelle, des germes de troubles et de révolutions ?

Ces dangers, Castelreagh les avait vus. Pour les prévenir, il proposait une solution intermédiaire. Les Polonais seraient répartis entre les trois Etats ; mais dans chacun de ces Etats, ils conserveraient leurs institutions nationales, qui leur seraient garanties par le Congrès. Démembrée en tant qu'Etat, la Pologne continuerait de vivre, en tant que nation.

*
* *

C'est cette idée que l'on trouve exprimée dans le mémorandum, remis par Castelreagh au Congrès, le 12 janvier 1815 : « ... Il est d'une haute importance d'établir la tran-
« quillité publique, dans toute l'étendue du territoire, qui
« composait anciennement le royaume de Pologne, sur
« quelques bases solides et libérales qui soient conformes à
« l'intérêt général, et d'y introduire, quelle que soit d'ailleurs
« la différence des institutions politiques qui s'y trouvent
« actuellement établies, un système d'administration dont les
« formes soient à la fois conciliantes et en rapport avec le
« génie de ce peuple.

« L'expérience a prouvé que ce n'est pas en cherchant à
« anéantir les usages et les coutumes des Polonais, que l'on
« peut espérer assurer le bonheur de cette nation et la paix
« de cette partie importante de l'Europe. *On a tenté vaine-*
« *ment de leur faire oublier, par des institutions étrangères*
« *à leurs habitudes et à leurs opinions, l'existence dont ils*
« *jouissent comme peuple, et même leur langage national.*

« Ces essais suivis avec trop de persévérance, ont été assez « souvent répétés et reconnus comme infructueux. Ils n'ont « servi qu'à faire le mécontentement et le sentiment pénible « de dégradation de ce pays, et ne produiront jamais d'autres « effets que d'exciter des soulèvements et de ramener la pen- « sée sur des malheurs passés.

« D'après ces motifs, et pour se joindre cordialement à « l'unanimité des sentiments que le soussigné a eu la satis- « faction de voir partagés par les divers cabinets, il désire « avec ardeur que les augustes monarques auxquels ont été « confiées les destinées de la nation polonaise, *puissent être « amenés, avant de quitter Vienne, à s'engager les uns avec « les autres de traiter comme Polonais la partie de ce peuple « qui pourra se trouver placée sous leur domination respec- « tive*, quelles que soient d'ailleurs les institutions politiques « qu'il leur plaira d'y créer (1). »

*
* *

C'était l'affirmation catégorique des droits nationaux des Polonais. Les réponses que les trois Etats, Russie, Prusse, Autriche, firent au mémorandum de Castelreagh, en confirment le sens.

La Russie affirmait « la conformité des principes de la note « avec ses propres intentions ». « Les développements que le « plénipotentiaire de Sa Majesté Britannique a donnés dans ses « écrits à des maximes politiques, en les appliquant à la négo- « ciation actuelle, ont été envisagés par Sa Majesté Impériale « comme très propres à favoriser les mesures conciliatrices « proposées par Elle à ses Alliés, dans l'unique but de con- « tribuer à l'amélioration du sort des Polonais. »

La réponse de Hardenberg était plus explicite encore, et contenait des appréciations dont l'avenir devait révéler la justesse.

« Assurer la tranquillité de ces provinces par un mode « d'administration adapté aux habitudes et au génie de leurs

1. Le Congrès de Vienne et les traités de 1815, t. I, p. 796.

« habitants, c'est là réellement l'établir sur la base solide et « libérale d'un intérêt commun. C'est en agissant ainsi qu'on « montre aux peuples que leur existence nationale peut rester « libre de toute atteinte, quel que soit le système poli- « tique auquel le sort les a liés ; qu'on leur *apprend à ne pas « confondre des idées, qui, lorsqu'elles ne sont pas séparées, ne « cessent de faire naître, dans le repos même de la vie privée, « des vœux et des espérances vagues de changements futurs* : « qu'on rattache fortement les sujets de nations différentes, et « qu'on les réunit dans une même famille... J'ai garanti aux « habitants du grand-duché de Posnanie le maintien de la « langue polonaise concurremment avec la langue allemande « dans tous les actes publics. »

A ces engagements, contenus dans des écrits, échangés au cours des négociations de Vienne, il faut ajouter ceux, pris verbalement par le czar, que Castelreagh devait noter, et que l'Angleterre, dans la suite, en 1863, allait rappeler à la Russie. « Les vues originelles de l'empereur Alexandre I[er], « écrivait le comte Russel à lord Napier le 17 juin 1863, ont « été conservées par lord Castelreagh, qui dans une longue « conversation, avait appris des lèvres mêmes de l'Empereur, « le plan qu'il avait formé.

« Le plan de l'Empereur, voici comment lord Castelreagh « le résume : « Retenir la totalité du duché de Varsovie, à « l'exception de la petite partie à l'ouest de Kalisch, « qu'Alexandre I[er] se proposait de donner à la Prusse, en éri- « geant le reste, avec les provinces polonaises autrefois « démembrées en un royaume sous la domination de la Rus- « sie, avec *une administration nationale conforme aux sen- « timents du peuple* (1). »

* * *

Toutes ces déclarations écrites ou orales éclairent les actes internationaux, qui les réunirent et les transformèrent en obligations positives.

Ce furent tout d'abord les *deux traités du 3 mai 1815* le

1. Livre jaune sur les affaires de Pologne en 1863. Dépêche n° 19.

premier signé entre la Russie et l'Autriche (art. 6), le second entre la Prusse et la Russie (art. 3).

Ce fut *ensuite l'article 1er de l'Acte final du Congrès de Vienne, du 9 juin 1815*, qui s'exprime dans les mêmes termes que les articles des traités précédents :

« Le duché de Varsovie... est réuni à l'empire de Russie... « Sa Majesté Impériale se réserve de donner à cet Etat, jouissant « d'une administration distincte, l'extension intérieure qu'elle « jugera convenable... Les Polonais, sujets respectifs des hautes « parties contractantes obtiendront des institutions, qui assu- « rent la conservation de leur nationalité, d'après les formes « d'existence politique que chacun des gouvernements, « auxquels ils appartiennent, jugera convenable de leur « accorder. »

Droits nationaux d'un peuple, reconnus et garantis par un traité international : il s'agissait donc bien ici de la protection d'une minorité nationale, telle que nous l'avons définie.

II. — Le Congrès de Berlin : Arménie et Bulgarie

L'exemple de la protection internationale garantie à la Pologne par le Congrès de Vienne ne devait guère pouvoir être invoqué comme précédent, en faveur d'une tentative nouvelle [1]. Il n'indiquait pas, en tout cas, comme certains auteurs se plaisent à le constater, un progrès très sensible du « sentiment d'équité internationale », dans le demi-siècle, pendant lequel il avait duré.

Le progrès était ailleurs : c'était celui du sentiment national. De 1815 à 1878, du Congrès de Vienne au Congrès de Berlin, il est incontestable. Alexandre Ier n'avait formulé en 1815 que de façon tout à fait fragmentaire le principe des nationalités. Depuis lors, la Roumanie, l'Italie, l'Allemagne s'étaient constituées sur cette base. Le sentiment national avait gagné l'Orient. Sans doute, chez les populations, sujettes ou vassales de la Turquie pour lesquelles les concep-

1. Voir chapitre suivant.

tions de confession religieuse et de nations restaient étroitement unies et solidaires, les droits religieux jouaient encore le premier rôle. Mais déjà, ils n'embrassaient plus l'ensemble du problème.

Pour régler la Question d'Orient, le Congrès de Berlin s'était inspiré, dans la mesure où les intérêts politiques engagés le lui permettaient, du principe des nationalités. Ce principe avait ses limites : l'appliquer dans toute sa rigueur, c'eût été démembrer la Turquie, la priver non seulement de ses possessions balkaniques mais encore de la majeure partie de ses territoires d'Asie ; c'eût été aller à l'encontre de l'œuvre de réaction poursuivie à Berlin contre les décisions du traité de San Stéfano. Le procédé employé à Vienne à l'égard des Polonais permettait de ne point mêler le système politique du pays et l'existence nationale des habitants. C'est pourquoi le nouveau Congrès y eût recours — de façon partielle, il est vrai — pour fixer la situation de la Roumélie Orientale (art. 18), de la Crète (art. 23), de l'Arménie (art. 61).

* * *

L'application la plus connue est celle qui vise les Arméniens, nation dont le territoire est mal défini, difficile à préciser à cause de la multitude et de la confusion des éléments ethniques qui l'habitent.

L'article 61, reprenant l'article 16 du traité de San Stéfano, stipulait :

« La Sublime Porte s'engage à réaliser sans plus de retard les « améliorations et les réformes qu'exigent les besoins locaux « dans les provinces habitées par les Arméniens, et à garan- « tir leur sécurité contre les Circassiens et les Kurdes. Elle « donnera connaissance périodiquement des mesures prises « à cet effet aux Puissances qui en surveilleront l'applica- « tion. »

Les Arméniens, lors des négociations du Congrès, avaient fait des tentatives près des Puissances pour obtenir l'autonomie. L'article 61 leur accordait des promesses : promesses de protection des droits humains (garanties de leur sécurité

contre les Circassiens et les Kurdes); promesses de réalisation des réformes « qu'exigent les besoins locaux ». Mais, l'exigence des besoins locaux était soumise à tous les aléas de l'interprétation. La seule garantie laissée aux Arméniens — si c'en était une — était le contrôle périodique des Puissances sur les mesures prises par la Porte.

Nous insisterons suffisamment sur les causes de faiblesse de l'article 1er de l'Acte final du 9 juin 1815, pour n'avoir pas à entrer ici dans l'histoire d'une protection aussi impuissante que la précédente, en face d'une situation plus malheureuse encore que celle des Polonais. Les massacres nombreux (1895, 1896, 1909) vinrent aggraver une violation du droit si constante, qu'elle constitua, sinon le droit, du moins la coutume. Les projets de réforme élaborés par les ambassadeurs de France, de Russie, de Grande-Bretagne en 1895, les efforts qu'ils firent de 1912 à 1914 pour les faire aboutir, restèrent également vains.

Là encore l'union manquait.

* * *

Avec les Polonais en 1815 ou les Arméniens en 1878, il s'agissait de nations susceptibles de former des Etats. La protection internationale qui s'étendait à eux, était une protection des nationalités, plutôt que des minorités nationales.

L'article 4 du traité de Berlin concernant la Bulgarie, est original en ce sens qu'il s'occupe de minorités nationales proprement dites.

« Dans les localités où les Bulgares sont mêlés à des popu-
« lations turques, roumaines, grecques, ou autres, y est-il
« dit, il sera tenu compte des droits et des intérêts de ces
« populations, en ce qui concerne les élections et l'élaboration
« du règlement organique. »

Le souci que révèle cet article est nouveau : il laisse apparaître, pour la première fois peut-être, que le principe des nationalités a ses lacunes, et qu'il porte en lui des injustices; qu'un Congrès international ne peut se désintéresser des popu-

ations, qui, liées au *solus instructus*, sont livrées avec lui, à la nation majoritaire, pour entrer dans l'Etat national.

La disposition de l'article 4 du traité de Berlin participe du même esprit que celles que nous trouverons dans les traités de 1919-1920 : elle est un correctif à l'application stricte du principe des nationalités.

CHAPITRE IV

LA PROTECTION INTERNATIONALE DES POLONAIS (1815-1863)

Avec l'exemple des Juifs roumains, celui de la Pologne de 1815 à 1863 est de ceux qui font le mieux saisir sur le vif les difficultés de réalisation auxquelles se heurte la garantie internationale des droits des minorités.

Là encore, qu'on le remarque, il ne s'agit pas d'une population dont l'Europe se désintéresse. Rarement peuple, dans ses malheurs, a attiré de toutes parts à lui autant de sympathies que les Polonais. Ces sympathies, en deux circonstances même, se manifesteront de façon positive par une intervention des Puissances auprès du Tzar. Mais, comme celles qui furent faites en faveur des Juifs roumains, ces tentatives resteront sans effet.

Elles échoueront pour d'autres raisons que dans le cas précédent. Il n'y a point, dans l'article 1 de l'Acte final du 9 juin 1815, d'ambiguïté comparable à celle qui permettra à la Roumanie, par une interprétation tendancieuse, d'éluder les obligations de l'article 44 du traité de Berlin ([1]).

L'article 1 de l'Acte final de Vienne, pour ne point s'étendre sur les modalités d'application, est très clair dans son principe. Il spécifie des « institutions qui assurent aux Polonais la conservation de leur nationalité ». Il n'y a pas d'erreur possible ([2]).

Mais, si la Roumanie est, en 1878, un Etat de second plan, la Russie, de 1815 à 1863, est une des toutes premières puissances d'Europe. Elle est un appoint nécessaire à toute com-

1. Voir plus haut, chapitre II, *les Juifs Roumains*, p. 101 et suiv.
2. Voir cet article, chapitre III, *les minorités nationales et les Grands Congrès du XIX*e, p. 111 et 112.

binaison politique. Dès lors, chaque fois que la Russie manquera à ses obligations, la question de l'intervention se posera pour les Puissances, signataires des traités de Vienne, sous la forme d'un conflit, conflit entre l'intérêt général qu'elles ont à faire respecter un acte de haute valeur morale, auquel elles ont donné leur garantie, et les intérêts particuliers qui les sollicitent à se ménager l'amitié du Tzar, conflit, dans les moments de crises, entre l'intérêt de la paix et les risques d'une rupture éclatante.

Devant ces risques, les Puissances reculent ; l'union des signataires se dissout ; la Russie, par deux fois, fixe à son gré le sort de la Pologne.

* * *

La protection internationale ne devait en effet jouer qu'en faveur des Polonais annexés à la Russie, héritière principale de l'ancien Royaume.

Alexandre Ier n'avait point attendu la fin des négociations de Vienne, pour exécuter ses projets. Le 30 avril, il annonçait à Ostrowski, président du sénat de Varsovie, la création d'un « royaume de Pologne » ; le 25 mai, il l'annonçait au peuple par une proclamation ; il acceptait le principe d'une constitution et nommait un comité de 5 membres, tous Polonais, pour en élaborer le projet [1]. Le 27 novembre, la constitution était signée à Varsovie. En voici les principes essentiels : Le royaume de Pologne est à jamais réuni à l'empire de Russie. Le Czar est représenté à Varsovie par un Vice-roi. Le catholicisme est la religion de l'Etat ; mais une large tolérance et l'égalité des droits sont garanties pour les autres cultes. Toutes les libertés individuelles garanties. Tous les actes en Polonais ; tous les emplois réservés aux Polonais. Le roi a le pouvoir exécutif et une part du pouvoir législatif. Il y a un conseil d'Etat : il y a une Diète nationale, composée d'un Sénat et d'une Chambre des nonces.

Dans la voie du libéralisme, l'on ne pouvait aller plus loin.

1. Les cinq membres étaient : Ostrowski, président du sénat, Matuszewicz, ministre des Finances du Grand-Duché, le sénateur Zomojski, les conseillers d'Etat Linowski et Gragowski.

C'était la réalisation parfaite des idées exprimées par Castelreagh dans son mémorandum, et inscrites dans les traités de Vienne.

« Votre restauration, disait le 27 mars 1818 Alexandre Ier « dans son discours à la Diète, est définie par des traités solen« nels : elle est sanctionnée par une charte constitutionnelle. « *L'inviolabilité de ces engagements extérieurs et de cette loi « fondamentale assure désormais à la Pologne un rang « honorable parmi les nations de l'Europe* (1). »

I. — La Révolution de 1830 et la première intervention

Cet état de choses dura jusqu'en 1830.

Le 29 novembre 1830, la Pologne se révoltait et réclamait l'indépendance : « Frères ! l'heure de la liberté a sonné », disait Wysoski, un des chefs du mouvement révolutionnaire ; et la foule lui répondait par les cris de « Vive la Pologne ». Le Grand-Duc Constantin, vice-roi de Pologne, devait quitter précipitamment Varsovie ; un Gouvernement était constitué, qui proclamait la déchéance du Czar.

La lutte s'engagea entre les troupes polonaises et les troupes russes. Après des fluctuations, les Polonais furent vaincus, et le 7 septembre 1831, les Russes pénétraient à Varsovie.

Rentré en possession du royaume de Pologne par la force, le czar Nicolas s'efforça de détruire tout ce qui aurait pu entretenir « les illusions d'une Pologne indépendante ». Les institutions libérales dont Alexandre avait doté le royaume furent abolies : la constitution fut supprimée, les Ministères remplacés par des directions, ressortissant aux différents Ministères russes ; l'Université de Varsovie privée de sa faculté de droit ; la bibliothèque nationale transportée à Pétersbourg ; l'armée polonaise dissoute ; la garde du royaume confiée aux forces générales de l'Empire ; toute l'organisation russe, impôts, procédure, monnaie, peu à peu introduite...

1. Annexe à la dépêche de Drouyn de Lhuys au duc de Montebello, du 3 août 1863. Livre jaune sur les affaires de Pologne en 1863, n° 29.

* * *

« Nous croyons qu'on pourrait constater, devait écrire « Gortchakoff le 14-26 avril 1863, que, si la révolte n'invalide pas les engagements internationaux, elle annule au « moins les développements spontanés qu'une pensée géné- « reuse y avait ajoutés et qui ont eu une issue fatale à la « Pologne et à la Russie ».

Si la constitution octroyée par Alexandre Ier, était allée au delà des engagements pris dans l'acte final du Congrès de Vienne, une partie des dispositions, qu'elle avait sanctionnées, se trouvaient néanmoins contenues dans cet acte. Il n'appartenait pas au czar de rompre, de sa seule volonté, les engagements pris vis-à-vis de l'Europe.

L'opinion française ne l'eût pas toléré .. La Pologne, par suite d'une tradition qui remonte au XIIIe siècle, jouissait en France d'une popularité universelle. La révolution de 1830, qui avait réveillé, dans l'esprit des Français, les souvenirs héroïques des grands jours de 1793, avait avivé ce sentiment. A la nouvelle de la répression exercée par le czar à l'égard des Polonais, « le parti du mouvement » se déclara pour l'intervention. Il eût voulu que la France renouât ses traditions libérales et révolutionnaires, abandonnées sous les Bourbons, et reprît « la croisade des peuples » interrompue, dût-elle être amenée à en venir aux armes.

Porte paroles de cet état d'esprit, la Fayette, qui s'était fait de la défense des causes justes et malheureuses une sorte de spécialité, interpellait le Ministère devant la Chambre des députés, à la séance du 23 juillet 1831 :

« M. Bignon vous a si bien établi la situation de la Pologne, « qu'il me reste peu de choses à dire. Il serait étrange que le « gouvernement du roi, qui vient de défendre les traités exis- « tant, ne réclamât pas énergiquement l'exécution de celui, « qui, par hasard, est sorti du Congrès de Vienne, lorsqu'il « consacre l'indépendance du royaume de Pologne, lorsqu'il « protège cette nation, notre plus fidèle amie » (1).

1. Le comte d'Angeberg, *Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques concernant la Pologne* (1762-1862). Paris, 1862, p. 806.

Le général Sebastiani, Ministre des Affaires Etrangères dans le cabinet Casimir-Périer, ne pouvait pas négliger un courant d'opinion aussi général. Il envoya à notre ambassadeur à Pétersbourg, le duc de Mortemart, l'instruction de réclamer à la Russie, le respect des traités de 1815. Cependant, modéré par la sagesse d'un roi, qui n'aimait pas les aventures par tempérament, et voyait mieux que l'opinion publique, les risques que comportait celle-ci, le gouvernement français fut amené à rechercher le concours d'autres Puissances, qui s'associassent à lui en cette affaire. Il se tourna vers l'Autriche et vers l'Angleterre, dont l'influence en 1815, avait, comme on le sait, été prépondérante dans l'établissement des clauses concernant les Polonais.

* * *

Mais l'opinion anglaise, qui n'avait point avec la nation polonaise, les mêmes liens de sympathie que la France, était restée quelque peu indifférente à la lutte engagée. Le Gouvernement britannique désirait avant tout n'être point entraîné trop loin dans une affaire, qui risquait de lui aliéner les sympathies de Russie, à un moment où il en avait besoin pour poursuivre sa politique. Aussi les instructions de lord Palmerston à son ambassadeur à Pétersbourg, lord Heytesbury, témoignent-elles de quelque tiédeur :

« On sait, écrivait-il le 22 mars, que, quoique cette stipu-
« lation (1) ait été exécutée par l'Autriche et par la Prusse,
« elle n'a pas encore été jusqu'ici complètement remplie par
« le Gouvernement russe. Le Gouvernement de Sa Majesté a
« appris de l'ambassade française à cette Cour que des ins-
« tructions avaient été envoyées au duc de Mortemart, pour
« appeler l'attention du Gouvernement russe sur cet objet, et
« le Gouvernement français a exprimé le désir que Votre
« Seigneurie reçut ordre de soutenir le duc dans ses repré-
« sentations.

« Votre Seigneurie aura naturellement soin de ne faire

1. Le comte d'Angeberg, *op. cit.*

« aucune démarche à cet égard, qui puisse amener des
« discussions peu amicales avec le Gouvernement russe, avec
« lequel le Gouvernement de Sa Majesté est plus que jamais
« désireux, dans les circonstances actuelles, de conserver les
« rapports les plus étroits d'amitié [1]. »

Et, lorsque la France, par le canal de son ambassadeur à Londres, M. de Talleyrand, eut fait à l'Angleterre la proposition directe d'une action concertée, celle-ci se déroba :

... « Par ces raisons, Sa Majesté se voit dans la nécessité
« de refuser la proposition que le prince de Talleyrand a eu
« instruction de lui communiquer. Mais, le soussigné, en même
« temps, a reçu ordre de répéter à Son Excellence, qu'il existe,
« de la part de Sa Majesté, un désir sincère et sérieux de
« coopérer avec le Roi des Français à tout ce qui pourra favo-
« riser les intérêts généraux de l'humanité et la paix [2]. »

* * *

La représentation du duc de Mortemart aboutit à une déclaration de la Russie dont la France se contenta. Il avait demandé que le royaume de Pologne continuât d'exister ; le terme de royaume fut en effet maintenu.

Cela permit à Sebastiani de rassurer l'opinion parlementaire, dans un discours à la Chambre des députés du 19 septembre 1831 :

« Le cabinet français fit comprendre à l'Empereur de
« Russie qu'il y avait deux questions de Pologne : l'une inté-
« rieure et personnelle à la Russie, l'autre européenne, que
« les stipulations de Vienne avaient créé un royaume de
« Pologne ; que ce royaume, étant une création européenne
« devait continuer à exister. Des explications furent deman-
« dées ; ces explications furent nettes et précises ; elles furent
« répétées aujourd'hui même. De Pétersbourg et de Berlin,
« les mêmes assurances de conservation nous sont données ;
« elles ont été données à toutes les Puissances ; il faut le dire,

1. *Id.*
2. *Id.*

« toutes les Grandes Puissances se sont réunies à la France, « pour l'obtenir. »

L'on peut se demander, il est vrai, ce qui restait d'un royaume de Pologne dépourvu de ses attributs; rattaché directement au czar, sans l'intermédiaire d'un vice-roi, n'ayant même plus de ministères propres, mais seulement des directions dans les ministères russes?

Les traités de 1815 avaient promis à la Pologne le titre de royaume et une constitution; mais « une constitution dont « les formes particulières ne sont spécifiées nulle part, écri- « vait fort justement lord Heytesbury, c'est une expression de « la signification la plus vague. Le seul mot de constitution « signifie tout ou rien. Il demande à être défini pour être « compris ».

Dans l'occurrence, le mot signifia : « rien »; mais il fut conservé. Les formes étaient sauves.

La France et l'Angleterre voulaient la paix; elles s'estimèrent satisfaites.

II. — La Révolution de 1863 et la seconde intervention

Abandonnée de l'Europe qui s'était engagée à la soutenir [1], la Pologne jusqu'en 1860 était restée calme. La répression

1. Au Congrès de Paris, Clarendon, à la requête du comte Walewski, avait insisté près du comte Orloff, sur la nécessité de rappeler les institutions accordées aux Polonais par le Congrès de Vienne. « J'ai dit que la condition de la « Pologne avait été discutée et sa future organisation déterminée par le Congrès « de Vienne, et que le Congrès actuel ne pouvait voir la question avec indiffé- « rence, que je croyais que les Polonais seraient assez satisfaits si une Consti- « tution nationale leur était rendue, si leur religion était respectée, s'il leur « était permis de parler la langue polonaise, et si leurs enfants étaient élevés « dans les écoles polonaises, au lieu de l'être (et en nombre limité) dans les écoles « russes. Je suggérai en même temps à Son Excellence qu'elle devait donner « quelque assurance à cet effet, ou se préparer à le déclarer dans sa réponse à « une question qui lui serait posée par le Congrès. »

Orloff lui répond : « Dans l'intérêt des Polonais, ne portez pas l'affaire devant « le Congrès, car, *dans le Congrès, je ne puis rien vous dire, ni y admettre votre « droit de m'interroger*. Par conséquent, ma réponse sera décourageante pour les « Polonais, et l'Empereur jugerait peut-être qu'il serait de sa dignité de retarder « ce qu'il compte faire. »

« ... L'Empereur désirait signaler son couronnement par *cet acte et par d'au-*

de 1831 avait été si violente, qu'il pût pendant trente ans sembler que les aspirations nationales même des Polonais avaient été anéanties. Elle ne se révèlent, ni en 1846, lorsque l'Autriche, en s'annexant la République de Cracovie, supprime le dernier vestige d'une Pologne indépendante, ni en 1848, lors du réveil général des nationalités en Europe.

Au lendemain de la guerre de Crimée, se conformant aux instructions qu'Orloff avait exprimées en son nom, Alexandre II avait accordé aux Polonais une amnistie générale, et promis une autonomie à la finlandaise. « Je vous apporte l'oubli du passé », disait-il en avril 1856 dans un discours prononcé à Varsovie, « mais, pas de rêveries... ». « Dans « ma conviction, vous ne pouvez être heureux qu'en vous rattachant comme la Finlande, à la grande famille russe. »

La vice-royauté avait été rétablie au profit du général Michel Gortchakoff. En 1861, les réalisations semblaient s'affirmer. Un Ukase du 26 mars constituait un Conseil d'Etat, une direction des Cultes et une direction de l'Instruction Publique, à la tête de laquelle était placé un Polonais de marque, le Marquis Wielopolski.

Mais, presque aussitôt, par l'effet d'une réaction malheureuse, la Société d'Agriculture, fondation du Comte Zamoïski, qui, depuis longtemps, était le centre du courant national polonais le plus intense, fut fermée par ordre. Des émeutes éclatèrent. Le Gouvernement russe, pour y mettre fin, eut recours à des mesures contradictoires, donnant d'une main, reprenant de l'autre, inhabile dans ses générosités, excessif dans ses rigueurs. Pour enlever tout aliment au feu qui se propageait, il décida enfin la conscription des jeunes gens. Cette mesure eut l'effet contraire à celui qu'il en attendait : elle fut le signal de la révolution générale. Au début de 1863, celle-ci éclata partout, et rapidement, du Royaume du Congrès, se propagea en Lithuanie.

Elle se présentait bien différente de celle de 1831. Les

« *tres actes de grâce*, et leur bon effet serait détruit si les intentions de Sa Majesté étaient proclamées d'avance » (lettre du comte Clarendon au vicomte Palmerston du 15 avril 1856, 1er Livre jaune des affaires de Pologne). La question en était restée là.

Polonais, en 1831, avaient une armée nationale, et, pied à pied, avaient défendu leur territoire. En 1862-1864, ils n'en avaient pas : ce fut la guerrilla, la guerre de petite bandes, la résistance obstinée et insaisissable d'une nation qui ne veut pas mourir.

Entré dans la voie de la répression le Gouvernement russe, pour atteindre le mouvement polonais dans ses racines profondes, résolut de s'en prendre à la religion et à la langue nationales. La plupart des couvents furent fermés, les biens du Clergé sécularisés, le Concordat abrogé, l'administration de l'Eglise catholique remise à un Collège ecclésiastique à Saint-Pétersbourg ; la substitution du russe au polonais dans tous les ordres d'enseignement fut préparée ; les dernières traces d'autonomie administrative disparurent.

Nouvelles violations des stipulations de 1815 ces mesures n'eussent sans doute point, après les autres, soulevé les protestations des Gouvernements, si la révolution, en se prolongeant, n'avait point fait naître dans l'opinion publique de la plupart des pays, un état d'effervescence assez inquiétant.

Drouyn de Lhuys en fait l'aveu dans ses dépèches. « La « question polonaise a, plus qu'aucune autre en France, le pri- « vilège d'éveiller des sympathies également vives dans tous « les partis. Ils sont à cet égard unanimes... Que pouvons- « nous opposer à des publications qui se placent sur le ter- « rain du droit public et ne font qu'en revendiquer les prin- « cipes les plus incontestés ? Non seulement nous sommes « désarmés contre de semblables écrits ; mais, puisant, « nous-mêmes, notre force dans l'opinion, nous sommes obli- « gés de compter avec des sentiments, qui sont, depuis de « longues années, ceux du pays (1) ».

Bismarck, qui voyait loin et que gênaient peu les considérations d'humanité, avait, dès les premiers jours, offert au Tzar le secours de l'armée prussienne contre les insurgés. L'Angleterre, la France, l'Autriche, poussées par l'opinion

1. Dépêche de Drouyn de Lhuys au duc de Montebello, ambassadeur à Saint-Pétersbourg (18 fév. 1863) Ier livre jaune des affaires de Pologne.

publique, ou par tout autre mobile, tentèrent, au contraire, comme en 1831, d'intervenir en leur faveur. Malheureusement, les conditions particulières de leur politique donnèrent à leur intervention un sens et même une base juridique différents. La Russie allait se trouver en présence de trois thèses. Sans doute, celles-ci pouvaient s'accorder dans les termes généraux d'un protocole. Mais l'action exige une union plus intime ; et cette union faisait défaut. Il y avait place à un travail de dissociation. Gortchakoff était assez bon diplomate pour le mener à bien.

* * *

Ce fut l'Angleterre qui, la première, éleva la voix. L'opinion anglaise, à cet instant, avait pris très fortement parti en faveur des Polonais. Faut-il ajouter à cette considération une autre qui a parfois été envisagée : le désir du cabinet de Saint James d'entraîner la France, et de rompre l'amitié franco-russe, qui lui portait ombrage ?

Quoiqu'il en soit, des trois thèses, l'anglaise était la plus simple. Elle se fondait uniquement sur les engagements souscrits par la Russie au Congrès de Vienne, et ne prétendait point aller plus loin, ni réclamer davantage. Signataire de ces traités, l'Angleterre avait le droit d'en surveiller l'exécution. Ce droit, elle le partageait avec les autres signataires. La question polonaise devait donc être soumise à une Conférence, qui les eût tous compris et n'eût compris qu'eux.

« Quant au royaume de Pologne, écrit le comte Russel, « le Gouvernement de Grande-Bretagne a un droit tout par- « ticulier à faire connaître ses opinions à Sa Majesté Impé- « riale, parce que la Grande-Bretagne, ayant, en commun « avec l'Autriche, la France, le Portugal, la Prusse et la « Suède, été partie au traité de 1815, le Gouvernement « de Sa Majesté est autorisé à intervenir dans tout ce qui « paraît être une infraction aux stipulations de ce traité (1). »

Le Gouvernement russe prétend que la révolte des

1. Dépêche du comte Russel à lord Napier, ambassadeur à Saint-Pétersbourg, du 10 avril 1863 (*Livre jaune* de 1863, nº 9).

Polonais l'a délié de ses engagements vis-à vis d'eux...
« Mais le Gouvernement de Sa Majesté ne peut adhérer à
« une doctrine qui lui semble si contraire à la bonne foi, si
« destructive de l'obligation imposée par les traités, si fatale
« à tous les liens internationaux. »

« Si le Gouvernement russe avait conquis la Pologne par
« les armes », soit ! Mais « il la possède en vertu d'un
« traité conclu par lui avec la Grande-Bretagne. La révolte
« des Polonais ne peut ni le délier des engagements con-
« tractés dans ces conditions, ni effacer les signatures par
« lesquelles ses plénipotentiaires ont conclu, et lui-même
« a ratifié ces engagements.

« La question est donc maintenant de savoir si les enga-
« gements que la Russie a contractés par le traité de
« Vienne, ont été et sont aujourd'hui fidèlement exécutés ;
« le Gouvernement de Sa Majesté se croit, avec un profond
« regret, obligé de répondre par la négative à cette ques-
« tion [1]. »

« Le plus sûr moyen d'arrêter l'effusion de sang et de
« prévenir les événements qui pourraient mettre en danger
« la paix de l'Europe, disait le baron Grey dans une com-
« munication à Drouyn de Lhuys, serait de donner au
« royaume de Pologne une diète et une administration
« nationales. Ces mesures ne feraient que répondre aux
« vœux des traités. Il appartient donc aux Puissances qui
« les ont signés, d'agir en ce sens à Pétersbourg...

« En conséquence, le cabinet anglais se propose d'adres-
« ser une dépêche conçue dans cet esprit, à ses agents
« diplomatiques auprès des gouvernements signataires du
« traité du 9 juin 1815 [2]. »

* * *

Au début de l'insurrection, le Gouvernement de Napo-

1. Dépêche du comte Russel à lord Napier, ambassadeur à Saint-Pétersbourg, du 10 avril 1863 (*Livre jaune* de 1863, n° 9).

2. Texte cité dans la dépêche de Drouyn de Lhuys au baron Gros, du 7 mars 1863 (2ᵉ *Livre jaune* de 1863, n° 2).

léon III avait évité de se prononcer en faveur des Polonais. En très bons termes avec le tzar depuis le Congrès de Paris, il redoutait les suites que pourrait avoir une manifestation quelconque en ce conflit. Pressé par l'opinion publique en 1863, il s'était efforcé de détourner les colères contre la Prusse. Et, ce n'est qu'après s'être adressé directement à Alexandre II, et en avoir essuyé un refus formel, qu'il consentit à joindre ses protestations à celles des deux autres Cours.

A cet instant, son point de vue est encore différent du point de vue anglais. Depuis 1856, l'empire est entré dans une voie nouvelle. S'associant au sentiment national français, il a fait de la révision des « honteux traités de 1815 », l'essentiel de son programme. Sa politique tout entière a visé à les détruire. Elle leur a en Italie porté un coup mortel. Elle se soucie peu de les restaurer en Pologne. Lorsqu'après l'échec de sa tentative amicale près du tzar, Napoléon III s'unit à l'Angleterre et à l'Autriche, ce qu'il rêve, c'est moins le retour à un passé, qui pour lui a peu de sens, qu'une restauration intégrale de la Pologne, partie d'un plan plus vaste, d'où doit sortir une Europe nouvelle.

Mais, même lorsqu'il se borne à réclamer, d'acord avec Londres et Vienne, des institutions nationales pour les Polonais, le Gouvernement impérial ne tient pas à invoquer les dispositions des traités de 1815 — ce qui serait les reconnaître — alors que déjà il médite d'annoncer au monde leur caducité (1).

« Vous remarquerez, écrit Drouyn de Lhuys à notre ambas-« sadeur à Vienne, après avoir signalé le peu de cas fait par « la Russie des premières notes anglaises, que je me suis abs-« tenu de rappeler les traités de 1815, et que je ne me pro-« pose pas d'insister dans la note que nous ferons parvenir « à la Cour de Russie sur un retour à l'exécution des Actes « du Congrès de Vienne (2). »

La situation de la diplomatie française est assez paradoxale ;

1. L'empereur fit cette déclaration dans son message aux Chambres du 5 novembre 1863.

2. Dépêche de Drouyn de Lhuys du 24 mars 1863 (2e Livre jaune des affaires de Pologne en 1863, n° 5).

elle va réclamer des mesures qui ne sont que le contenu des stipulations de 1815, tout en évitant de faire allusion à ces stipulations elles-mêmes... Mais il faut alors qu'elle trouve à légitimer son droit d'intervention. Renonçant à faire état des actes positifs, elle sera nécessairement amenée à se réclamer des principes généraux. Elle en rappelle deux : l'intérêt européen, menacé par le contre-coup de la révolution polonaise, les sentiments de solidarité humaine.

« Les événements de Pologne ont éveillé en Europe des préoc-« cupations communes à tous les cabinets. Soit en effet que « l'on envisage *du point de vue de l'humanité* ou *de celui des* « *intérêts politiques*, la lutte qui a éclaté, elle devait fixer la « sollicitude des Puissances (¹). »

C'est surtout sur les intérêts politiques mis en jeu, que Drouyn de Lhuys insiste :

« Ces convulsions périodiques sont le système d'un mal « invétéré et tiennent évidemment à des causes permanentes. « Les conséquences en sont d'ailleurs fâcheuses pour l'Europe, « comme pour les contrées elles-mêmes qui ont à souffrir le « plus directement de ces conflits. Lorsqu'ils éclatent, ils ont « inévitablement pour effet d'agiter partout l'opinion, d'inquié-« ter les cabinets, de troubler leurs rapports et de faire naître « de regrettables complications (²). »

Entre les notes françaises et anglaises, simple différence de principe, dira-t-on ? Non point ! Ces différences ont des répercussions. Considérant la question polonaise du point de vue des traités de 1815, les Anglais réclament la réunion d'une Conférence comprenant les signataires de ces traités. La regardant comme une question européenne, c'est à l'Europe tout entière assemblée en un Congrès — idée chère à l'empereur — que la diplomatie française est d'avis de la soumettre. L'accord se fera sans doute ; mais les tractations laborieuses qu'il nécessite auront par avance épuisé les bonnes volontés. La circulaire du ministre des Affaires étrangères de France à

1. Circulaire aux agents diplomatiques de l'empereur. Paris, le 17 avril (Livre jaune, n° 12).
2. Dépêche du 24 mars (Livre jaune, n° 5).

ses agents diplomatiques, du 29 juin 1663, expose l'écart initial de vues et la solution adoptée :

« Enfin, les trois Cours demandent unanimement la réunion « d'une Conférence. *Ayant considéré, dès le principe, l'affaire « de Pologne comme une question d'intérêt européen, nous « eussions désiré qu'elle fût traitée dans un Congrès de toutes « les Puissances* : mais l'Autriche et la Grande-Bretagne « étant d'avis que les Gouvernements signataires de l'Acte « Général de Vienne soient seuls appelés à prendre part à « ces négociations, nous nous sommes ralliés à leur opinion « pour faciliter l'entente. »

* * *

Quant à l'Autriche, elle se réclamait, comme l'Angleterre, du texte des traités. Mais, au principe, elle joignait des considérations de fait. Si les contrecoups de la révolution polonaise se faisaient sentir dans l'Europe entière, ils étaient particulièrement violents en Galicie. Les troubles entretenus à Varsovie causaient à l'Autriche des torts immédiats. Aussi, est-ce cet argument que l'on retrouve le plus souvent sous la plume du Comte de Rechberg :

« Ce fait . nous permet d'appeler aujourd'hui l'attention du « gouvernement russe sur l'influence fâcheuse que les troubles « de la Pologne exercent sur nos propres provinces... En « effet, il est impossible que la Galicie ne se ressente pas « d'événements aussi déplorables que ceux qui viennent de « se passer dans le voisinage immédiat de ses frontières... « De graves embarras sont ainsi suscités au Gouvernement « Impérial, qui doit attacher un prix tout particulier à en « voit prévenir le retour. »

* * *

Ces pourparlers des trois Gouvernements, qui avaient pris à tâche de rétablir l'ordre en Pologne, aboutirent à la rédaction en commun d'une note, qui fut remise au Gouvernement Russe, le 17 juin 1863 par la France et l'Angleterre, le 18 par l'Autriche.

« Animés de l'esprit de conciliation qui a présidé à leurs « premières démarches, ils (les trois Gouvernements) sont « convenus de présenter au Gouvernement russe, comme « base de la négociation, les six points suivants :

1° Amnistie complète et générale :

2° Représentation nationale avec des pouvoirs semblables à ceux qui étaient déterminés par la Charte du 15-27 novembre 1815 ;

3° Nomination de Polonais aux fonctions publiques, de manière à former une administration distincte et nationale, et inspirant confiance au pays ;

4° La liberté de conscience pleine et entière, et suppression des restrictions apportées à l'exercice du culte catholique ;

5° Usage exclusif de la langue polonaise comme langue officielle de l'administration de la justice et de l'enseignement ;

6° Etablissement d'un système de recrutement régulier et légal.

« Enfin, les trois Cours demandent unanimement la réunion d'une Conférence... Nous proposons donc d'un commun accord à la Russie une Conférence formée des huit Puissances qui ont participé au traité du 9 juin 1815. »

* * *

Tant qu'il s'était trouvé en présence des notes individuelles de l'Angleterre, de la France ou de l'Autriche, le Gouvernement russe avait pu pratiquer, avec succès, la vieille maxime politique : « *Divide ut imperes* ».

En face des notes concertées des 17 et 18 juin, Gortchakof ne pouvait se maintenir dans cette attitude. Sur la question de principe, il s'incline :

« Nous ne contestons nullement aux Puissances signataires « de l'Acte Général de Vienne, le droit d'interpréter, selon « leur propre conviction, les termes de la transaction, à « laquelle elles ont concouru ».

Ainsi, une Conférence réunissant les auteurs de cet Acte

se trouvait, dans son principe, légitimée. Mais, aurait-elle quelque valeur pratique ? Gortchakof ne le croit pas...

En tous cas, « elle dépasserait de beaucoup les bornes du droit d'interprétation »...

La brèche étant ainsi ouverte, il répond individuellement aux trois gouvernements, réservant à chacun d'eux les objections qui lui paraissent les plus propres à l'atteindre et à paralyser son action.

Il essaie d'attirer l'attention de l'Angleterre sur l'inefficacité, les risques mêmes de la procédure proposée. A M. de Brunnow, son ambassadeur à Londres, le ministre de Russie écrit :

« Quant à l'idée d'une Conférence des Huit puissances « signataires des traités de Vienne qui aurait à délibérer « sur les 6 articles adoptés comme base, elle présente des « inconvénients sérieux, sans que nous puissions en déduire « aucune utilité.

« Si les mesures dont il s'agit, sont suffisantes pour la « pacification du pays, une Conférence serait sans objet. Si « ces mesures devaient être soumises à des délibérations « ultérieures, il en résulterait une *ingérence directe des Puis-« sances Etrangères dans les détails les plus intimes de « l'administration, ingérence qu'aucune Grande Puissance ne « pourrait admettre et que certainement l'Angleterre n'admet-« trait pas dans ses propres affaires* (1). »

Drouyn de Lhuys avait signalé à la Russie les troubles, que la Révolution de Pologne avait entraînés dans l'Europe entière .. Gortchakof lui répond, en agitant le spectre du péril révolutionnaire. Il signale « l'action la plus évidente des éléments révolutionnaires de tous les pays, qui se concentre aujourd'hui dans le royaume de Pologne, et constitue le caractère européen de la question »...

« Nous devions, ajoute-t-il, *d'autant plus fixer sur cet « objet l'attention du gouvernement français que l'un des « principaux foyers de cette agitation est Paris même*. L'émi-

1. Lettre de Gortchakof à M. de Brunnow, à Londres (Saint-Pétersbourg, le 1er-13 juillet 1863) (livre jaune, n° 24).

« gration Polonaise, profitant de ses relations sociales, y a « organisé une vaste conspiration, destinée d'un côté à égarer « l'opinion publique en France par un système de diffama- « tion et de calomnies sans exemple, de l'autre, à alimenter « les désordres dans le royaume..., soit surtout en propa- « geant la conviction d'une intervention active du dehors, en « faveur des aspirations les plus insensées de l'insurrec- « tion (1). »

A l'Autriche, directement intéressée et signataire des traités du 3 mai, Gortchakoff propose une entente directe.

* * *

Le Chancelier russe a tâté la solidité de la coalition : l'instant est décisif.

A une semblable note, la logique eût voulu, semble-t-il, que l'on répondît par des mesures militaires. La France le proposa. Mais l'Angleterre trouva plus sage de répondre par une note nouvelle...

Ce furent les notes des 3, 11 et 12 août, adressées par les trois Cours à leurs ambassadeurs en Russie. D'apparence, l'union est parfaite. L'Autriche rejette avec dignité toute proposition d'accord direct. L'ordonnance des trois dépêches est la même. Elles débutent par un long préambule, où sont reprises, point par point, les objections du Chancelier; et elles se terminent sur une formule à peu près semblable, qui met en cause la responsabilité de la Russie.

« Il reste en même temps au gouvernement de l'Empereur « (de la Reine) un devoir impérieux à remplir : c'est d'appeler « l'attention la plus sérieuse de Son Excellence sur la gra- « vité de la situation, et sur la responsabilité qu'elle impose « à la Russie (2) »...

La note française ajoute même :

« Si la Russie ne fait pas tout ce qui dépend d'elle pour

1. Lettre de Gortchakof à son ambassadeur à Paris (le 1er-13 juillet 1863) (livre jaune, n° 23).

2. Dépêche de Drouyn de Lhuys, du 3 août, et de lord Russel, du 11 août (Livre jaune, nos 29 et 30).

« réaliser les intentions modérées et conciliantes des trois « Puissances, si elle n'entre pas dans la voie qui lui a été « indiquée par des conseils amicaux, elle est responsable des « graves conséquences que la prolongation des troubles de « Pologne peut entraîner. »

La menace perce sous la courtoisie des termes. Mais les formules semblables n'ont leur sens que lorsqu'elles annoncent une armée en marche. Et aucune armée n'était prête à marcher...

* * *

Dès lors que pouvait craindre Gortchakoff ?

Sa première réponse était conciliante dans la forme. La seconde, celle du 26 août-7 septembre, qu'accompagnait un long Memorandum, était rédigée sur un tout autre ton.

Après un long exposé historique, d'où il ressortait que c'est sur l'initiative du Tzar Alexandre Ier, et malgré les autres Puissances, que des dispositions favorables au Polonais avaient été insérées dans le traité de Vienne, le Memorandum concluait que la Russie ne pouvait accepter la Conférence proposée.

« On ne saurait imaginer question plus délicate, ni ingé- « rence plus directe. Un gouvernement qui l'eût acceptée « eût virtuellement abdiqué son autorité entre les mains de « la Conférence. »

Dans les dépêches, Gortchakoff définissait les devoirs du Tzar envers les Polonais et les Puissances :

« Notre Auguste Maître reste animé des intentions les plus « bienveillantes envers la Pologne, les plus conciliantes « envers toutes les Puissances Etrangères.

« Le bien-être de ses sujets de toutes les races et de toutes « les convictions religieuses est une obligation que Sa Majesté « Impériale a acceptée *vis-à-vis de Dieu, de sa conscience et* « *de ses peuples*. L'Empereur consacre toute sa sollicitude à « la remplir.

« Quant à la responsabilité que Sa Majesté peut assumer « dans ses rapports internationaux, ces rapports sont réglés « par le droit public. La violation de ces principes fonda-

« mentaux peut seule entraîner une responsabilité. Notre « Auguste Maître a constamment respecté et observé ces « principes envers les autres Etats, *Sa Majesté est en droit* « *d'attendre et de réclamer le même respect de la part des* « *autres Puissances* (1). »

Les illusions n'étaient plus permises.

« Nous déplorons, devait écrire le 22 septembre Drouyn « de Lhuys à notre chargé d'affaires à Londres, le Marquis de « Cadore, que trois puissances, telles que l'Angleterre, l'Au- « triche et la France ne soient pas parvenues à donner à « leurs démarches toute l'efficacité désirable, et il n'a pas « tenu à nous d'assurer à leur opinion l'irrésistible autorité « d'une résolution collective (2). »

1. Dépêche de Gortchakoff au Baron de Budberg, ambassadeur à Paris, à M. de Brunnow, ambassadeur à Londres, à M. de Knorring, ambassadeur à Vienne, en date du 26 août-7 septembre 1863 (livre jaune, nos 32, 33, 34).

2. 2 Livre jaune des Affaires de Pologne de 1863 (n° 36). L'affaire de Pologne devait faire encore l'objet de notes de la part des Gouvernements. L'Angleterre, en octobre, propose d'intervenir à nouveau ; en novembre, Napoléon III émet l'idée d'un Congrès européen...

Mais l'accord est rompu, qui seul eût permis une solution...

Au printemps 1864, l'insurrection, abandonnée par l'Autriche, est vaincue. Et la Russie peut à son gré dicter ses conditions.

CHAPITRE V

LA GENÈSE D'UNE IDÉE NOUVELLE

La protection des droits nationaux des minorités, exceptionnelle dans le passé, avec « les traités de minorités » de 1919-1920, va devenir la règle. C'est en cela que ces traités diffèrent des précédents, et que l'idée qui les inspire peut mériter le nom d'idée nouvelle.

Les clauses du Traité de Berlin, qui seules jusque-là, présentent quelque caractère de généralité, concernent la liberté religieuse, et ne touchent que très incidemment aux droits nationaux. Le Congrès de Versailles a usé du même procédé que celui de Berlin. En imposant des principes différents, il a suivi l'évolution qui s'était produite dans le droit public, et, plus encore que dans le droit positif, dans l'esprit public européen, au cours des quarante années qui l'ont précédé.

C'est un spectacle curieux que d'observer à la fin du XIXe et dans les débuts du XXe siècle une manifestation nouvelle du sentiment national. Dans les Etats où il n'a pu obtenir satisfaction par l'application du principe des nationalités, il cherche à se réaliser par une autre voie, dans le droit public. C'est en Autriche, où les nationalités sont arrivées au plus haut degré à la conscience d'elles-mêmes, que ce mouvement s'est tout d'abord produit ; et ce sont les socialistes, déjà formés aux conceptions de solidarité, qui, les premiers, lui ont donné une expression juridique. Le Congrès de Brünn, en 1899, marque sous ce rapport une date importante (1). Mais l'idée, une fois reçue, ne reste pas le monopole d'un parti, plus qu'elle ne demeure enfermée dans les limites d'un Etat. Elle est

1. Voir 1re partie, chap. III, *Les difficultés du problème* (la formule de M. Renner).

reprise en Autriche, sous une autre forme, par les fédéralistes, et néo-fédéralistes. D'Autriche, elle gagne les nationalités à demi conscientes de Russie. Délégués des Polonais, des Blancs-Russiens, des Géorgiens, des Arméniens, des Juifs se réunissent en 1907 en une Conférence des partis socialistes de Russie dans le but de rechercher les moyens « de garantir les droits des peuples formant la minorité de la population générale » Ce sont les Juifs de l'Est enfin, indécis jusque-là sur la nature de leur caractère distinctif, qui se proclament « nationalité » et reprennent pour leur compte la formule de M. Renner.

De 1914 à 1919, ces conceptions sont passées de la théorie du droit public à la vie du droit international. Elles y sont arrivées par étapes successives. Admises dès 1915-1916 par les théoriciens du droit de Gens, puis en 1917 par les socialistes, suffisamment éloignés des soucis politiques immédiats, eux aussi, pour ne point avoir à tenir compte des difficultés de réalisation, elles seront, au début de 1918, envisagées par les gouvernements à propos des juifs. Lorsque la Conférence de la Paix les aura adoptées, elles apparaîtront nécessaires, évidentes, comme si elles avaient toujours été.

I. — Les Académiciens de la paix durable

C'est pendant les guerres qu'ont été conçus la plupart des projets « de paix perpétuelle ».

Le conflit de 1914 ne pouvait, à son origine, laisser soupçonner les suites qu'il entraînerait ; mais, déjà, par son ampleur, il s'annonçait comme une grande liquidation du passé. La voie était ouverte aux constructeurs de systèmes.

De toutes les questions qui se poseraient devant le futur Congrès de paix, chargé de réorganiser l'Europe, celle des nationalités s'annonçait comme une des plus graves, sinon la plus grave.

Deux sociétés en firent l'objet spécial de leurs études : « L'Office des Nationalités », dont le centre fut Lausanne,

« l'Organisation centrale pour la Paix durable », qui eut son siège à La Haye.

L'une et l'autre étaient fermement convaincues qu'une « paix durable » ne pourrait être fondée que sur des principes démocratiques et libéraux : droits des individus, droits des nationalités... L'orientation de leurs travaux fut différente. La première de ces sociétés chercha principalement à délimiter les droits des différentes nationalités de l'Europe Orientale et de la proche Asie ; la carte établie par ses soins est intéressante ; ses déclarations de principes, wilsonniennes d'inspirations, le sont aussi de forme.

Au contraire, « l'Organisation centrale pour la Paix durable », sans préjuger des résultats de la guerre, ni de la répartition géographique des Etats, tenta de préciser les règles de droit, qui, en toute éventualité, devraient s'imposer au vainqueur, quel qu'il fût.

* * *

Une première « Conférence des Nationalités » s'était tenue à Paris en juin 1915. Une seconde se réunit à Lausanne en 1916. C'est au cours de ces deux Conférences, que fut élaboré un « projet de déclaration des droits des nationalités », qui, dans la pensée de ses auteurs, formait le complément nécessaire de la Déclaration des Droits de l'Homme.

Ce projet, après avoir reconnu les nationalités comme des « faits naturels » tentait d'établir la hiérarchie des droits, qui devraient leur appartenir (art. 6) :

« Les droits inhérents aux nationalités comportent des « modalités et des degrés, à savoir : les droits dérivant de « sa propre nationalité à garantir à tout homme, quel qu'il soit, « et en quelque lieu qu'il se trouve (droits universels, droits « de l'homme) ; le droit à l'autonomie, à garantir aux natio- « nalités ou groupes différents composant un même Etat « (administration autonome régionale ou locale, self-govern- « ment, autonomie municipale, scolaire, religieuse) ; puis « l'indépendance et la souveraineté nationale à garantir aux « nationalités homogènes érigées en Etats distincts ou aux

« nationalités différentes, librement associées à d'autres,
« pour former des Etats fédératifs ou unitaires [1]. »

M. Gabrys, dans l'opuscule qu'il a consacré à préciser cette déclaration, a défini, ainsi qu'il suit, le droit à l'autonomie :

« A l'intérieur des Etats, les groupements nationaux ont
« le droit à la même autonomie que les individus eux-
« mêmes. Dans les régions à population mixte, qui pré«
« sentent de grandes différences de caractère et de mœurs,
« sera établi le régime du statut personnel, complété par
« des institutions collectives appropriées [2]. »

Exposé de principes, « la Déclaration des Droits des Nationalités » posait le problème, sans le résoudre de façon pratique. La solution fut donnée par « l'Organisation centrale pour la Paix durable ».

*
* *

Cette société avait, en 1915, établi le plan d'un « Programme Minimum » de paix. L'alinéa 2 de ce programme émettait le vœu suivant : « Les Etats garantiront aux natio-
« nalités comprises dans leur territoire, l'égalité civile, la
« liberté religieuse et le libre usage de leur langue [3]. »

Dans les premiers mois de 1916, avait été instituée une commission spéciale, chargée d'étudier et de compléter ce vœu. Celle-ci, sous la présidence de M. Halvdan Koht, Norwégien, professeur d'Histoire à l'Université de Christiania, se composait en majeure partie de neutres-Suisses, Américains, Scandinaves et des représentants de quelques Etats belligérants, Anglais, Autrichiens. Elle ne comprenait ni Français, ni Allemands.

Pour étudier la question, M. Koht, employant un procédé en usage dans les concours académiques, adressa aux

1. De Gabrys, *Le Problème des nationalités* (La Haye, Martinus Nijhoff, 1916), p. 6.
2. *Id*, p. 9.
3. Halvdan Koht, *Avant-projet d'un traité relatif aux droits des minorités nationales* (La Haye, 24 Raamweg, oct. 1917). Introduction.

membres de la Commission un questionnaire écrit qui portait sur 4 points :

1° Serait-il désirable et possible de protéger en quelque manière les minorités nationales dans les Etats indépendants, par des traités internationaux ? Si oui, quels devraient être la teneur et l'objet desdits traités ? Par quels moyens les minorités nationales pourraient-elles assurer leur droit à la reconnaissance ?

2° Quelles devraient-être les règles déterminant les conditions des minorités nationales, en ce qui concerne : *a*) l'organisation scolaire ; *b*) l'organisation de l'église ; *c*) la procédure judiciaire : *d*) les droits politiques ?

3° Etes-vous en mesure de donner des informations sur les arrangements existant dans les divers pays, où ces problèmes sont déjà réglés ?

4° Désirez-vous suggérer quelque proposition particulière, concernant une minorité spéciale, dans quelque pays que ce soit [1] ?

Sept rapports amples et détaillés parvinrent à M. Koht [2]. Tous, sur le premier point, s'étaient prononcés pour l'affirmative. Leur valeur instructive était fort différente.

Beaucoup demeuraient dans une métaphysique généreuse et vague. Seuls, initiés par leur formation à l'étude des questions nationales, les Autrichiens purent donner sur l'évolution de leur propre législation dans ces matières, des renseignements intéressants. Nul doute que le remarquable rapport de M. Rudolf Laun (Zur Nationalitätenfrage) n'ait inspiré M. Koht dans l'élaboration de son projet.

* * *

Ce projet, présenté et discuté à la réunion de Copenhague

1. Halvdan Koht, *Avant-projet d'un traité relatif aux droits des minorités nationales* (La Haye, 24 Raamweg, oct. 1917). Introduction, p. 4.

2. C'étaient : 1° *Nationality*, by Charles Roden Buxton ; 2° *Le problème des nationalités*, par J. Gabrys ; 3° *Das Nationalitätenproblem*, von Dr. Oscar Jaszi ; 4° *Die für einen dauerhaften Frieden notwendigen Grundlagen der individuellen Freiheit*, von Dr. A. Forel ; 5° *Article II of the Minimum-Program*, by Charles Levermore ; 6° *The Problem of Nationality*, by Dr. Karl Hildebrand ; 7° *Zur Nationalitätenfrage*, von Dr. Rudolf Laun.

(oct. 1917) porte le titre officiel de « projet d'un traité international relatif aux droits des minorités nationales ». Comme l'a expliqué son auteur, ce n'est là qu'un traité général, visant les minorités dans leurs traits communs, destiné à être remanié dans les détails, pour être appliqué aux cas concrets.

Il se compose de 9 articles : les sept premiers exposent les droits à reconnaître aux minorités; les deux autres, le mécanisme international de la protection.

Le principe qui avait trouvé place dans l'article 19 de la Constitution autrichienne de 1867, est tout d'abord posé comme règle mondiale (art. 1er) : « Chaque race faisant par« tie d'un des Etats contractants a le droit inviolable de main« tenir et de cultiver sa nationalité et sa langue. »

Puis, sont affirmés le droit à l'égalité civile et politique, pour tous les individus, indépendamment de leur race, de leur langue, de leur religion (art. 2); le droit pour les minorités d'organiser librement leur église (art. 3) et leur école (art. 4).

« Ce droit s'applique aussi bien aux écoles primaires et « secondaires qu'aux lycées et universités ; et chacune de ces « écoles a le droit de recevoir une subvention officielle, en « admettant qu'elle remplisse les conditions ordinaires que la « législation impose aux écoles publiques. »

Pour réaliser cette autonomie religieuse et scolaire, les minorités éliront leur représentation nationale particulière et pourront prélever des impôts sur leurs membres (art. 5). Pour assurer leur représentation proportionnelle dans les corps politiques, elles auront des curies électorales distinctes (art. 6). Enfin, l'Etat a l'obligation de nommer dans les régions où elles habitent, des fonctionnaires parlant leur langue, et de faire traduire dans leur langue ses lois générales (art. 7).

*
* *

Les dispositions concernant les droits des minorités sont inscrites dans les traités : elles obligent, comme de juste, « les Etats contractants ». Mais « ces Etats contractants » ne doivent-ils pas être tous les Etats ? M. Koht ne le dit pas.

Attaché à la conception de la souveraineté de l'Etat, il ne donne pas à la doctrine qu'il défend, l'ampleur à laquelle elle peut atteindre dans le cadre d'une société des Nations : cette notion lui semble étrangère (1).

Deux organismes internationaux, « les commissions internationales de surveillance » et le « Tribunal des Nationalités » seront chargés de surveiller l'exécution des traités

Les Commissions internationales de surveillance sont instituées « par convention amiable » entre les Etats signataires. Ce n'est que dans le cas où les Etats ne seraient pas tombés d'accord, dans l'espace d'une année après la ratification des traités, sur leur nomination, que celle-ci aurait lieu par les soins du Tribunal des Nationalités (art. 8). M. Koht pense faire disparaître tous les malentendus auxquels leur organisation pourrait donner lieu, « en fixant, dès le début, que « les commissions ne pourraient avoir aucune autorité « législative (2). »

Leurs fonctions consisteront à enregistrer les revendications des minorités nationales — revendications que les Etats s'engageront à ne pas étouffer, — à donner des conseils tant aux minorités qu'aux Etats, à présenter des projets sur des questions du détail avec le droit d'en appeler, en cas de litige, au Tribunal des Nationalités. Leur rôle, on le voit, est de conciliation ; par rapport au Tribunal des Nationalités, elles sont le crible nécessaire.

La mission de celui-ci est de « connaître de l'application « des dispositions du présent traité ». Pour M. Koht en effet, les tribunaux internationaux ordinaires ne seraient pas à leur place, dans une matière où il s'agit de trancher les différends qui peuvent surgir entre l'Etat et ses propres sujets. Le Tribunal des Nationalités ne se heurte pas, à son avis, aux mêmes objections. « Il a à décider d'après des principes de « droit nettement définis et devant lesquels les Etats se « seraient, par traité, engagés à s'incliner »... « Les jugements

1. En 1917, date à laquelle M. Koht établit ce programme, la Société des Nations n'était envisagée que par le parti socialiste, quelques auteurs et le Président Wilson.

2. M. Koht, *op. cit.*, p. 14.

« rendus ne sauraient donc, pas plus que la ratification du « traité lui-même, porter atteinte à leur souveraineté (1). »

C'est ici la discussion, déjà étudiée, sur les conséquences à tirer du droit de souveraineté de l'Etat (2).

Le choix des membres du tribunal, la procédure employée par lui, seraient régis par les règles, qui forment le droit commun des tribunaux internationaux d'arbitrage.

Le droit de soumettre une question litigieuse au Tribunal appartiendrait en premier lieu à la Commision Internationale de surveillance, à l'intermédiaire de laquelle les minorités pourraient recourir ; il appartiendrait aussi au gouvernement, dont les sujets sont impliqués dans le litige ; faudrait-il le reconnaître à la minorité elle-même ? Pris entre la logique de la théorie et des idées reçues, M. Koht a hésité, et sa formule n'est pas sans réticences :

« Il serait juste et humain d'accorder aux minorités natio-
« nales, dans certaines limites, le droit de recourir elles-
« mêmes au tribunal (3). »

« Les décisions du tribunal sont sans appel (4). »

* * *

Le projet de M. Halvdan Koht, un des plus complets et des plus sages qui aient été établis en cette matière, date de 1917. Dès cette époque, l'idée d'une protection des minorités était donc sortie du domaine de la pure spéculation ; elle avait été étudiée et mûrie ; elle avait pris forme juridique. C'est un point intéressant à fixer.

Il est permis cependant de considérer comme un peu académique, la manifestation des éminents savants, qui, dans les années mêmes où le monde divisé en deux camps, semblait engagé dans une lutte sans merci, donnaient la formule d'une « paix durable ».

Si sage qu'elle fût, leur idée n'aurait sans doute pas

1. M. Koht, *op. cit.*, p. 14.
2. Voir plus haut, Ire partie, ch. IV.
3. M. Koht, *op cit.*, p. 15.
4. Art. 9 du projet.

triomphé, si des intérêts et des passions ne l'avaient appelée à la vie.

II. — Les Juifs et le socialisme

Les Juifs, dans le chaos des nationalités de l'Europe Orientale, étaient les seuls qui n'eussent rien à espérer de remaniements territoriaux. « Cette solution est impossible « à cause de la situation minoritaire des Juifs. Les condi- « tions d'établissement des Juifs les déterminent à former « des corporations nationales, au lieu de territoires natio- « naux (1). »

Tandis que les autres peuples visaient à se constituer en Etats et persévéraient dans cet espoir jusqu'au règlement de la Paix, eux, dès le début du conflit, comprirent qu'ils devaient orienter leurs revendications vers une protection des minorités. Leur répartition géographique fit d'eux, en cette matière, des précurseurs, « l'avant-garde de la lutte pour l'émancipation nationale (2). » Ils créèrent le moule ; ils le firent accepter ; d'autres, dans la suite, y prirent place avec eux

Pour faire admettre cette innovation, ils étaient particulièrement bien armés. Répandus dans tous les Etats d'Europe et d'Amérique, ils avaient, dans deux camps en présence, des amitiés fidèles et des appuis très sûrs. Prolétaires dans l'Europe Orientale (3), ils ont en Occident des attaches dans le monde capitaliste : ils purent ainsi intéresser également à leur cause l'Internationale socialiste et les « Gouvernements bourgeois ».

*
* *

Le premier plan d'une protection internationale des minorités qui se trouve inséré au programme de paix socialiste, figure dans les postulats de la Conférence de Stockholm

1. Parteitag de la Poale-Sion, tenu à Lemberg en 1912.
2. Paroles du représentant des Sionistes polonais au Conseil de Lodz (mai 1917).
3. Voir appendice II, *les Juifs de Pologne*.

(oct. 1917). Jusque-là, de la généralité des termes employés par les socialistes des divers Etats, il est malaisé de conclure que la question ait même été nettement envisagée.

Dès sa formation cependant, l'Internationale avait admis tous les principes sur lesquels repose une protection des minorités. En son premier Congrès (1869), elle avait décidé que les délégations nationales du parti socialiste seraient formées d'après les nations, et non d'après les Etats [1]. A Zurich (août 1893), à Londres (août 1896), à Bâle (novembre 1912), elle avait proclamé « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ». La restriction du droit de souveraineté de l'Etat, conséquence nécessaire d'une protection des minorités ne pouvait intimider des esprits habitués de longue date à la conception de l'Internationale.

Pourtant, ni à Londres, ni à Vienne, ni à Copenhague où se réunissent respectivement dans les premiers mois de 1915 les socialistes des trois camps, alliés, ennemis et neutres, la protection des minorités nationales n'entre en discussion. Ces trois Conférences proclament à nouveau « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ». Mais quelles conséquences tirer du principe général ? Pour le savoir, il faut attendre les réponses « au questionnaire du Comité hollando-scandinave en vue de la conférence internationale de Stockholm » (mai-juin 1917).

D'après les socialistes alliés, « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » doit être compris dans le sens du principe des nationalités, appliqué dans sa forme libérale : création d'Etats nationaux, libres et indépendants, délimités par plébiscites. Passant en revue les question qui se posent, ils en donnent les solutions suivantes : désannexion de l'Alsace-Lorraine, restauration de la Belgique, indépendance de la Pologne, grande Roumanie... [2].

1. « La sphère d'action de l'administration centrale d'une nation ne se borne « point aux limites de tel ou tel Etat, proclamait le Memorandum du Comité « central de la Langue allemande ; elle s'étend également aux autres Etats où « la même langue est employée ». Suivant le même principe, les Polonais d'Autriche de Russie, et de Prusse eurent, dans l'Internationale, une délégation unique.

2. Voir à ce sujet le programme des socialistes français dans le recueil publié

Les socialistes allemands tentent une définition d'ensemble : « Par le terme de détermination du statut national, disent-ils, « nous entendons le droit pour les nations de conserver ou « de recouvrer leur indépendance politique. » Mais, immédiatement, ils distinguent ; et leur distinction limite les cas d'application du principe à trois groupes de nations : les Etats occupés militairement par suite de la guerre, qui doivent recouvrer leur précédent statut (Belgique, Serbie) ; les Etats, qui avaient perdu leur ancienne indépendance, mais qui se trouvent libérés par les événements de la guerre (Pologne, Finlande). Il y a enfin un troisième groupe « de vieilles nations indépendantes devenues les victimes de l'oppression impérialiste ». Ce sont l'Irlande, l'Egypte, la Tripolitaine, le Maroc, les Indes, le Thibet, la Corée... C'est à celles-là surtout que s'attache la sympathie émancipatrice de la sociale-démocratie.

Quand il s'agit des minorités en pays allemands ou autrichiens, les conditions ne sont plus les mêmes. « Si, par « autonomie nationale, on entend l'autonomie culturelle pour « des régions parlant une langue étrangère et appartenant « à une plus grande Confédération d'Etats, la sociale démo- « cratie allemande défendra une telle autonomie dans l'ave- « nir, comme elle l'a toujours fait dans le passé. En ce qui « concerne l'Allemagne, il y aurait bien lieu de tenir compte « des revendications de nos concitoyens du Sleswig, de la « Posnanie, de la Prusse occidentale et de l'Alsace-Lor- « raine, qui parlent le danois, le polonais et le français [1] ».

Il est bien question ici des droits « culturels » des minorités nationales. Mais rien n'indique que la sociale-démocratie consente à en faire l'objet d'un traité ; il semble même qu'elle considère ses obligations remplies vis-à-vis de l'Internationale, quand elle a annoncé qu'elle « défendrait une telle « autonomie dans l'avenir, comme elle l'a toujours fait dans

par la librairie de l'Humanité : *Pendant la guerre* : *le parti socialiste* ; *la guerre et la Paix* (Paris, 1918).

1. Texte du Mémoire du parti socialiste officiel allemand (les majoritaires) remis en juin 1917 au Comité hollando-scandinave (*Le Temps* du 18 juin 1917) ; mêmes idées émises par les socialistes autrichiens (*Journal de Genève* du 1er juin 1917).

« le passé ». Devant qui ? Devant le Parlement, assurément... Pour les socialistes allemands, la question restait d'ordre intérieur ; elle ne s'était pas encore posée dans l'esprit des socialistes alliés.

Les Juifs, pour lesquels elle était alors vitale en Pologne devaient en saisir directement le Comité Hollando-scandinave.

* * *

Pendant la révolution russe de 1905-1906, un juif socialiste de Russie, M. Ber-Borochov, avait fondé le parti socialiste-sioniste, la « Poale Sion ». Son idée était de grouper en un faisceau unique le prolétariat juif de l'Europe Orientale, jusque-là disséminé dans les partis socialistes russe, polonais ou autrichien, afin qu'à côté des aspirations communes à tous les prolétaires de ces régions, les aspirations proprement juives fussent représentées dans l'Internationale. Une idée analogue avait présidé à la naissance de l'autre parti socialiste juif, le « Bund ». Mais, la « Poale-Sion » différait du « Bund » par le nationalisme de ses tendances. Son programme se résume en trois points, qui définissent sa politique :

1° Socialisation des moyens de production ;

2° Autonomie territoriale du peuple juif en Palestine ;

3° Autonomie nationale pour les Juifs, dans les pays où ils forment une minorité compacte.

Les années 1906-1914 avaient été, pour la Poale-Sion des années d'étude et de travail préliminaire. Elle avait défini les formes de cette autonomie nationale qu'elle revendiquait, adoptant, dans leurs grandes lignes, les conclusions de M. Renner (1). Par une propagande de presse bien conduite, elle avait répandu et rendu populaire parmi les Juifs de Pologne et de Russie, l'idée nationale juive.

Les années de guerre furent pour elle des années de réalisation. Elle chercha tout d'abord à se faire reconnaître de l'Internationale, comme représentante officielle des aspira-

1. C'est-à-dire la double commune. Voir première partie, ch. III.

tions juives : ce serait ainsi le peuple juif lui-même, qui prendrait place dans le rang des nations. La Poale-Sion se heurta, sur ce point, à des résistances assez vives. Jusqu'en 1914, le socialisme avait été en majorité, peu favorable à l'idée nationale juive. L'énergie de M. Kaplanski eut pourtant raison des objections.

Cependant la Poale-Sion initiait les partis socialistes au problème juif oriental. En 1916, elle adressait au Bureau central de l'Internationale à La Haye un memorandum détaillé dans lequel elle précisait ses revendications : « La reconnais-« sance formelle des droits du peuple juif à l'existence et au « progrès, et sa protection contre l'assimilation ([1]). »

Les événements qui bouleversèrent depuis cette date l'Europe Orientale, ne pouvaient qu'affermir les Juifs dans leur politique. De Russie et d'Ukraine, les encouragements leur venaient. La Révolution russe leur avait reconnu la pleine égalité (décret du 3 avril 1917) ; en Ukraine, ils allaient obtenir l'autonomie nationale ([2]).

Ces encouragements arrivaient aux Juifs de Pologne, dans un moment décisif pour eux. Depuis qu'à la fin de 1916, l'idée d'une restauration de l'ancienne république avait pris corps, la question juive s'était posée : « L'émancipation de la Pologne signifie pour nous l'émancipation des Juifs Polonais. » Les prétentions des Juifs surexcitées, se heurtaient à l'intransigeance d'un « nationalisme romantique ([3]) ». Engagée entre Polonais et Juifs dans une atmosphère de fièvre, la discussion ne semblait pas devoir aboutir à une entente.

C'est alors que la Poale-Sion, s'adressant à l'Internationale, jeta dans le monde son grand cri d'effroi.

1. *Die Juden im Kriege* (Mémoire du Bureau Central de la Poale-Sion, au Bureau international socialiste La Haye, 1916).

2. Le 3e Universal du 20 nov. 1917 proclamait que le peuple ukrainien « sau-« vegardera fermement la liberté du développement national de tous les peuples « vivant en Ukraine. Nous déclarons par conséquent, que nous reconnaissons aux « peuples russe, juif, polonais, le droit à l'autonomie nationale personnelle et « que le droit au self-government dans les limites de leur vie nationale leur sera « garanti ».

Cette promesse fut réalisée par la loi votée par la Rada centrale, le 9 janvier 1918 (art. 2).

3. Le mot est de M. Rosenfeld.

* * *

« Nous nous prononçons pour l'érection d'une Pologne unie « et indépendante, disait le Memorandum remis par elle le « 6 août à la conférence de Stockholm ; mais nous devons en « même temps exiger des sûretés et des garanties nationales « pour les droits de la population juive, prise individuellement « et en temps que nationalité. En réclamant le complet renon- « cement des Juifs à leur caractère national (Volkstum), la « société polonaise a clairement démontré que, sans ces garan- « ties, la Pologne est destinée à devenir le tombeau national « d'une grande partie de notre peuple. Nous déplorons très « vivement que la majorité des socialistes polonais accepte le « point de vue de la bourgeoisie et de la noblesse polonaises, « quand il s'agit des Juifs ; et, nous en appelons au jugement « de l'Internationale dans cette question vitale pour 3 millions « de Juifs (1). »

Le Memorandum réclame une administration nationale autonome fondée sur le principe de la personnalité, l'égalité des droits nationaux dans l'Etat, la province et la commune, reconnue aux Juifs dans tous les pays où ils sont établis en masses compactes. Il défend énergiquement l'idée que le soin de fixer et de délimiter ces droits ne peut être laissé aux Etats composés de nations eux-mêmes, mais qu'il doit appartenir à la Conférence de la Paix.

Enfin, généralisant la question, la Poale-Sion déclare que les droits des minorités nationales, parmi lesquels il faut naturellement comprendre ceux des Juifs, doivent être garantis de façon internationale dans le traité de paix... « Cette revendication vise principalement l'Autriche-Hongrie et la Russie, « mais elle concerne aussi les territoires qui seront érigés en « provinces autonomes ou en Etats nationaux : la Pologne, « l'Ukraine, la Lithuanie. »

Qu'elle eût agi par générosité, qu'elle eût voulu par là donner plus d'ampleur et de force à ses propres revendica-

1. Texte cité par M. Max Rosenfed, *Die polnische Judenfrage*, p. 56.

tions, la « Poale-Sion », dans cette circonstance, incorporait à sa cause, celle de toutes les minorités nationales... Les Juifs, à la Conférence de la Paix, devaient suivre la même politique (1).

* * *

La Conférence de Stockholm avait adopté, pour les Juifs, dans l'article 16 de ses postulats, la formule suivante (oct. 1912) : « Règlement international de la question juive.

« Garantie des droits de personnalité. Plan de fondation « d'un Etat juif en Palestine ».

Lorsque les hostilités eurent pris fin, l'Internationale divisée pendant la guerre, se reforma à Berne (février (1919), en même temps que se réunissait la Conférence de Versailles, pour « définir les conditions d'une paix juste ». Il s'agissait d'étudier l'ensemble des problèmes de paix.

M. Mistral, chargé du rapport sur les questions territoriales, attirait de façon particulière sur leur importance, l'attention de la Conférence. « Elles doivent primer les questions pour- « tant importantes, d'ordre économique. »

« Le principe qui doit présider à la solution des problèmes « territoriaux, ajoutait-il, est celui qui a été proclamé depuis « toujours par l'Internationale : le droit des peuples à dispo- « ser d'eux-mêmes (2). »

Et il annonçait une résolution inspirée « du droit absolu « des nationalités, des fractions de nationalités des minori- « tés nationales ».

Les points principaux de cette résolution étaient les suivants :

1° Le droit pour tous les peuples de décider de leur sort et de l'Etat auquel ils veulent appartenir dans le cadre de la Société des Nations ;

2° Dans les territoires contestés, les questions de nationalités seront soumises à la consultation populaire sous le con-

1. Voir plus loin au chap. VII, le programme du Comité des délégations juives.
2. M. Renaudel, *l'Internationale à Berne* (Paris, 1919), p. 87.

trôle de la Société des Nations qui prononce en dernier ressort ;

3° La protection des nationalités, des minorités comme des majorités, est assurée par un minimum de droits déterminés et garantis dans leur application par la Société des Nations...

5° La faculté pour la Société des Nations, après consultation populaire, de donner satisfaction aux revendications nouvelles des nationalités ou de parties de nationalités, qui voudraient modifier leur frontières [1].

La combinaison des articles 1, 2 et 5 réduit dans la mesure du possible l'importance et le nombre des minorités nationales. L'article 3 garantit à celles qui subsistent, un minimum de droits. Cette construction reçoit sa vie de la Société des Nations telle que les socialistes l'ont définie à cette même conférence.

« La Société des Nations doit être constituée par les Par
« lements des divers pays. Ce sont les délégués des Parle-
« ments et non les délégués des Gouvernements qui repré-
« senteront les peuples au sein de l'organisation suprême de
« la Société des Nations, et tous les partis politiques doivent
« y avoir accès. De cette manière, la Société des Nations sera
« une ligue de peuples et non une ligue de Gouverne-
« ments [2]. »

Faut-il conclure que les minorités nationales, par application des principes de représentation proportionnelle, auront leurs délégués dans le Parlement suprême ? La chose n'est point dite explicitement dans le rapport Wibaut; mais les Juifs considèrent qu'elle découle logiquement de l'idée générale :

« L'Union des Nations, déclarent MM. Cohn et Locker,
« délégués de la Poale-Sion, doit être une véritable union des
« peuples, dans laquelle seront *aussi comprises les nations*
« *non organisées en Etats et vivant dans des Etats étrangers.*
« Les petites nations et fractions nationales devront trouver
« une protection et un appui efficaces auprès de l'Union Inter-

1. *Id*, p. 90.
2. *Id*, p. 81, *La résolution socialiste.*

« nationale. Dans ce but une Cour de justice sera instituée « auprès de l'Union des Nations, pour trancher les questions « nationales ».

La Conférence socialiste d'Amsterdam (avril 1919) a expli- « citement adopté cette manière de voir à l'égard des Juifs : « Représentation du peuple juif au sein de la Société des « Nations » [1].

* * *

Telle est, dans cette matière, la formule extrême du socialisme : non point protection unilatérale des minorités juives dans le genre de celle qui fut établie au Congrès de Berlin en faveur des Juifs de Roumanie ; mais organisation de la nation juive dans le cadre général « du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » et de la Société des Nations [2].

Cette organisation ne peut se faire que dans une forme toute nouvelle, qui heurte les conceptions classiques. La nation, jusqu'ici, s'est constituée par l'Etat, et a eu, comme point d'appui, besoin d'un territoire. Au contraire, la nation juive ne peut se constituer qu'au dessus des Etats et indépendamment des territoires.

Il faut la prendre à sa base : dans chacun des pays où les Juifs sont massés, application du système de la personnalité. Commune juive, conseils juifs du district, du cercle de la province, chambre nationale juive : chacun dans le rayon de sa compétence, s'occuperont en propre des affaires juives [3]. Et, au-dessus des chambres nationales juives des divers Etats, le Congrès mondial juif, par ses représentants élus à la Société des Nations, donnera ses directives à la nation juive éparse dans le monde par l'intermédiaire de toute la hiérarchie des organes qui ont servi à monter jusqu'à lui.

Cette conception, on le voit, n'est autre que celle que M. Renner proposait de réaliser en Autriche, et, par une

1. *Vorwärts* du 30 avril 1919.

2. M. Rosenfeld, dans une très belle page, fait un tableau comparé des deux solutions, Rosenfeld *die polnische Judenfrage*, p. 56.

3. Voir plus loin, dans l'appendice sur « les Juifs de Pologne », les revendications juives.

généralisation hardie, dans le monde entier (1). Les notions d'Etat et de Nation, mariées dans le principe des nationalités, ici se séparent, jusqu'à devenir totalement étrangères l'une à l'autre...

Pour les autres minorités nationales, l'on ne trouve pas de précisions semblables. C'est que leur existence même dépend du tracé des frontières. A Berne, M. Troelstra, délégué hollandais, notait que, si la commission des questions territoriales avait bien fixé les principes, elle n'avait aucunement essayé de les appliquer aux « cas concrets ». Et M. Renaudel, en rapportant ce mot, ajoute : « La discussion « entre Nemecz (Bohême) et Ellenbogen (Autriche) aurait « suffi à elle seule à montrer la sagesse un peu craintive de « cette discrétion (2) ».

1. M. Renner a consacré à ce sujet son livre : *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationem, op. cit.*

2. Renaudel, *op. cit.*, p. 86.

CHAPITRE VI

LA GENÈSE D'UNE IDÉE NOUVELLE (*suite*)

(Les Juifs et les gouvernements)

A. — Judaïsme officiel et sionisme

Par la Poale-Sion, les Juifs se sont fait reconnaître du monde socialiste, comme une nationalité, aux Congrès de Stockholm, de Berne et d'Amsterdam. Ils tentèrent, par d'autres voies, d'intéresser à leur cause les sphères gouvernementales des divers Etats.

Lors du Congrès de Berlin, les Juifs d'Occident avaient déjà agi près de leurs Gouvernements respectifs, pour obtenir d'eux l'inscription de garanties, dans les traités, en faveur de leurs corréligionnaires de Roumanie. L'idée n'était donc pas nouvelle. Les revendications qu'ils émirent pendant la guerre, ne différent des précédentes que par leur étendue.

Dès le début des hostilités, les organes du Judaïsme officiel en rapport avec les différents Gouvernements : l'Alliance Israélite en France, le « Hilfsverein der deutschen Juden » en Allemagne, l' « Anglo-jewish Association » en Angleterre, aux Etats Unis l' « Américan-jewish Committee » avaient réclamé la levée des restrictions qui pesaient encore sur les Juifs de certains Etats et la reconnaissance d'une pleine égalité entre eux et les autres sujets. Dans la suite, ces sociétés allèrent plus loin. Elles demandèrent que le droit de diriger eux-mêmes leurs institutions éducatives, charitables et de bienfaisance (ce qu'on a appelé : droit des minorités) fût reconnu aux Juifs dans les Etats, dans lesquels les autres nationalités jouissaient de droits similaires. Cependant, le terme de « droits nationaux » ne fut pas à dessein prononcé par elles.

Il le fut par les Sionistes : c'était dans la logique des choses. L'idée sioniste, rénovée ou inventée par Théodore Herzl à la

fin du XIX[e] siècle, admise avant la guerre par onze congrès internationaux juifs (1), se résume dans le vœu d'une partie des Juifs, de créer quelque part, plus spécialement en Palestine, où les appellent des souvenirs historiques, un foyer national, un « home ». Pour justifier cette création, il fallait faire reconnaître au monde que les Juifs, au moins dans certains pays, formaient, non pas une confession religieuse, mais une nationalité. Le terme de « droits nationaux » était à la base de cette démonstration. Comme une nation ne se conçoit guère sans territoire, les Sionistes comptaient en tirer argument pour revendiquer l'octroi d'une patrie, patrie mystique dans leur pensée, plutôt que patrie effective, centre de ralliement des aspirations, organe de défense des intérêts d'un grand peuple en exil.

* * *

En août 1915, Max-Nordau, l'intime collaborateur de Herzl, formulait dans les termes suivants, les exigences du peuple juif pour la Conférence de la Paix :

« 1° Dans tous les pays où nous vivons en petit nombre, pleine égalité des droits pour nous, non pas sur le papier, mais en réalité. Si elle entre dans les lois, elle ne tardera pas à entrer dans les mœurs (besteht sie amtlich, so folgt sie sehr bald sozial). Ministres, généraux, hauts magistrats, ambassadeurs, les Juifs ne seront pas longtemps boycottés des salons et des hôtels, même si les lanceurs de mode sont encore bornés, arriérés, pleins de préjugés.

2° Partout où nous formons un élément important et organisé de la population, reconnaissance de notre nationalité, aussi loin qu'il est nécessaire (sofern sie dies wünscht), et extension à cette nationalité de toutes les concessions politiques et culturelles, qui, dans l'Etat envisagé, sont faites à toute autre nationalité consciente, distincte et organisée.

1. Les trois premiers Congrès internationaux juifs ont lieu à Bâle, le premier le 27 août 1897, le quatrième à Londres en 1900, les cinquième, sixième et septième à Bâle, le huitième à La Haye en 1907, le neuvième à Hambourg en 1909, le dixième à Bâle, le onzième à Vienne en 1913.

3° Pour les Juifs qui veulent vivre entre eux, la Palestine (1). »

Après avoir établi ce programme, Max Nordau réclamait la réunion d'un Congrès juif international, pour désigner la représentation juive à la Conférence de la Paix, avec des moyens financiers appropriés.

Ainsi, dès août 1915, les revendications sionistes étaient fixées dans leurs trois grandes lignes. Peut-être même l'étaient-elles avant. Qu'il suffise de noter qu'à cette date, elles sont devenues le programme officiel du parti. Depuis lors, elles se préciseront et se développeront : mais la distinction établie avec beaucoup de netteté par Nordeau sera maintenue.

* * *

C'est sur le caractère national des Juifs dans l'Europe Orientale, sur la nécessité de leur reconnaître des « droits nationaux », que les Sionistes, dans les années suivantes, insistent le plus.

A la Conférence des Nationalités, tenue à Lausanne en juin 1916, M. Zevi Aberson, représentant du Comité national juif de Suisse, résumera les aspirations juives en un mot :

« La première de nos revendications, c'est que l'on reconnaisse enfin que nous sommes une *nationalité*, et non pas seulement une confession religieuse ».

Et, tirant les conclusions du principe, il ajoute :

... « Au moment où la nation polonaise va être appelée à nouveau à disposer de son sort, nous demandons aux Polonais de reconnaître, à côté des droits individuels et politiques des Juifs, les droits de la nationalité juive à disposer d'elle-même en matière de culture nationale. Nous entendons par là le droit d'avoir des écoles nationales et, d'une manière générale, des institutions nationales propres à sauvegarder notre langue et nos mœurs,

1. Texte cité par M. Lazar Felik Pinkus, *Ver der Gründung des Judenstaates*. Zurich, 1918.

« conformément à la Déclaration des Droits des Nationalités « votée ici même »... (1)

* * *

Il serait facile de multiplier les citations. Pour ne prendre les revendications sionistes qu'à leur point d'aboutissement, voici les conclusions auxquelles arrivait, à la dernière Conférence sioniste de Londres (février-mars 1919), M. Léon Motzkin, membre du grand Comité d'action, rapporteur de la Commission des « droits nationaux » :

« Les Sionistes soutiennent, disait-il, que les droits civils « ne sont pas suffisants, si on ne donne aux Juifs des droits « nationaux, qui peuvent seuls assurer leur position. Les « Juifs, partout en Europe, ont fait de l'agitation en ce sens « pendant les dernières années, et il est nécessaire que ce « principe soit soutenu à la Conférence de la Paix... Il est « nécessaire que les Juifs soient considérés comme une « entité nationale ayant l'usage de sa propre langue, qu'ils « soient représentés à la ligue des Nations et reconnus pour « le paiement des indemnités de guerre et des dommages « résultant des pogromes ». (2)

La résolution votée à la Conférence développait le programme en 6 paragraphes :

1° La constitution de tous les Etats nouvellement formés, agrandis ou reconstitués devra contenir un article garantissant aux Juifs l'égalité complète des droits civils.

2° Dans tous les nouveaux Etats, les Juifs devront être reconnus comme communauté nationale.

3° Dans tous les nouveaux Etats, les droits nationaux devront être garantis aux Juifs eu égard à leur langue, à leurs écoles, à leur représentation dans les corps politiques et

1. L'article du programme remis par la délégation juive est rédigé dans les termes suivants :

« Le principe des nationalités exige que le droit de disposer d'eux-mêmes « en matière de culture nationale (écoles nationales, institutions culturelles « et nationales...) soit reconnu aux Juifs, partout où ils habitent en masses « compactes : Russie, Pologne, Galicie, Bukovine, Roumanie... »

2. *Jewish Chronicle* du 7 mars 1919.

administratifs et dans la mesure où ces droits seront admis par le Conseil local national juif.

4° Un corps représentatif devra être élu par la population juive dans chaque pays.

5° La Conférence de la Paix devra reconnaître la nation juive, comme faisant partie de la Société des Nations et devra admettre dans ses conseils, les représentants nommés par le Congrès juif mondial.

6° La Conférence de la Paix reconnaîtra les droits des Juifs aux indemnités, sous le contrôle international, pour les pogromes de guerre, proportionnellement aux dommages subis dans les pogromes, à payer par les Etats où les pogromes ont eu lieu[1].

*
* *

L'on peut ainsi mesurer le chemin parcouru par la pensée sioniste au cours des années de guerre.

En proposant de constituer le peuple juif en nation, de reconnaître au Congrès mondial juif des attributs qui sont ceux des Etats, de lui donner accès à la Société des Nations, la Conférence sioniste de Londres arrivait aux mêmes conclusions que la Conférence socialiste d'Amsterdam.

Il faut d'ailleurs noter que ce programme hardi était vivement combattu dans le sein même du judaïsme. Il heurtait trop violemment les conceptions admises, pour avoir quelque chance d'aboutir près des Gouvernements.

b) L'attitude des Gouvernements

1° *Les puissances alliées* France, Angleterre, Italie)

Au IVe Congrès sioniste, tenu à Londres, le fondateur du parti, Théodore Herzl, exprimait sa foi profonde dans l'Angleterre :

« L'Angleterre, disait-il, la puissante et libre Angleterre, « qui d'un regard embrasse l'univers, nous comprendra, nous

1. Journal l'*Aurore*, « organe national juif » paraissant à Constantinople, n° 23, mai 1919.

« et nos aspirations. Avec l'Angleterre comme point d'appui, « nous pouvons être sûrs que l'idée sioniste grandira plus « puissante que jamais ([1]). »

L'effort du sionisme, en effet, se fit sentir le plus vivement en Angleterre. Londres devint le centre du parti, comme avant la guerre l'avait été Berlin. Deux cent cinquante sociétés groupées dans « la Fédération sioniste d'Angleterre » et « l'Ordre des Machabéens » entreprirent, en faveur de l'idée de Herzl, une propagande active. Les journaux du judaïsme officiel, le *Jewish Chroricle* et le *Jewish Wonld* s'y montrèrent dès l'origine favorables, ainsi que les organes publiés en Yiddish, notamment la revue *Palestine*. En 1915, des pourparlers étaient déjà engagés entre les sionistes et le gouvernement britannique. Plus tard, une partie des Israélites d'Angleterre se détachera du courant qui emporte l'ensemble de leurs compatriotes, et fondera, en opposition avec les partis sionistes, « la ligue des Juifs britanniques » (1918). Cette Société qui groupa une élite (on y trouve les noms de Lionel, de Rotschild, de lord Swaythling, de sir Philipp Magnus, de Montefiore) ne rallie que peu d'adhérents. Le judaïsme britannique, en majorité, reste sioniste.

C'est au sujet du sionisme, que l'Angleterre prend position dans la question juive. Dans une lettre du 2 novembre 1917, adressée à lord Rotschild, M. Balfour exprime les « vues du gouvernement de Sa Majesté en faveur d'un home « national pour le peuple juif en Palestine »... ([2]) étant, « bien entendu, ajoute-t-il, que rien ne doit porter préjudice « aux droits et au statut politique profitant aux Juifs dans « quelque autre pays que ce soit » ([3]).

La déclaration Balfour approuvée par la France le 9 février ([4])

1. Ces paroles étaient prononcées le 13 août 1900 (voir Lazar Felik Pinkus, *op. cit.*).

2. « His Majesty's government views with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people ».

3. « It being clearly understood that nothing shall be done, which may pre- « judice... the rights and political status enjoyed by Jews in any other country. »

4. Lettre de M. Pichon, ministre des Affaires étrangères, à M. Sokolow, représentant de l'Organisation sioniste.

par l'Italie le 9 mai [1], par les Etats-Unis le 31 août 1918 [2], est la première manifestation des Puissances Alliées en faveur des Juifs.

Dans un acte officiel, le peuple juif, pour la première fois, a été reconnu par un Gouvernement comme formant une nation. C'est en cela, plus que par les promesses encore incertaines qu'elle contient, que la déclaration Balfour est importante. « Notre sympathie pour l'Angleterre et sa politique « juive, lit-on dans le *Lemberger Tageblatt* du 16 novembre « 1917 [3], ne vient pas de ce qu'elle veut enlever une pro- « vince à la Turquie, et nous la donner ; elle repose sur ce « seul fait qu'elle est la première grande puissance européenne « qui ait tendu la main au peuple juif, pour le ranger à nou- « veau, avec les attributs d'un Etat, dans le rang des peuples « indépendants. » L'adresse de remerciements des Juifs russes à Sir Robert Buchanan est inspirée du même esprit. En considérant les Juifs comme une « nation », l'Angleterre a créé un précédent, qu'ils comptent invoquer, pour réclamer des droits nationaux dans l'Europe Orientale.

* * *

Rien pourtant n'est dit, dans la Déclaration Balfour, au sujet des Juifs de l'Est. Il faut attendre le printemps 1918, pour que des engagements précis viennent la compléter sur ce point.

Le 28 juin 1918, M. Graham répond à la demande formulée par les Israélites d'Angleterre, « qu'il est chargé, par le « secrétaire d'Etat Balfour de vous donner l'assurance... que « le Gouvernement de Sa Majesté nourrit la plus grande sym- « pathie pour l'émancipation des Juifs de l'Est et est très dési- « reux de faire tout ce qui est en son pouvoir pour *établir un*

1. Lettre du marquis Impériali, ambassadeur d'Italie à Londres, à M. Sokolow.

2. Lettre du président Wilson au rabbin S. Wise.

3. Cet article portait pour titre : « La première victoire diplomatique du sionisme. »

« *règlement juste et permanent* de la question juive dans ces « régions » [1].

Un mois après, le 24 juillet, M. Pichon, ministre des Affaires étrangères de France, donne les mêmes assurances à l'Alliance israélite :... « Fidèle aux traditions généreuses qui sont « celles de la France, n'oubliant pas que la première en « Europe, la Révolution française a accordé aux Juifs les « droits du citoyen, le Gouvernement de la République « souhaite l'émancipation des Juifs dans l'Europe Orientale, « et il est disposé à faire tout ce qui est en son pouvoir pour « amener un règlement juste de la question juive dans ces « régions » [2].

Ainsi, avant la signature de l'armistice, le principe d'une protection des minorités juives était accepté par les gouvernements alliés : l'étendue seule des droits, qu'elle devait comprendre, restait à déterminer.

2° *L'Allemagne*

Berlin a été, avant la guerre, le centre du mouvement sioniste ; dans les grandes villes allemandes (notamment à Leipzig) il existe de puissantes organisations juives, dont le rayonnement d'influence s'étend sur une partie de l'Europe Orientale. Nul doute que les Juifs de ces régions n'aient subi fortement l'empreinte et l'attrait du germanisme. La parenté linguistique étroite qui lie le Yiddish à l'allemand les y prédisposait. Mais il ne faut pas voir la cause de cette sympathie dans une politique officielle de rapprochement, poursuivie par l'Allemagne.

Le Gouvernement Impérial, au contraire, a été longtemps assez hostile aux Juifs. Dans les premières années de guerre, il a refusé de s'engager à leur égard. Encore en 1917, aux négociations de Brest-Litowsk il a répondu assez sèchement à la Délégation russe que la question juive en Pologne restait

1. Texte cité par « l'Alliance Israélite universelle » : *La question juive devant la Conférence de la Paix* (Paris 1919), p. 7.
2. *Id*, p. 8 et 9.

d'ordre intérieur [1]. A partir de cette date, son point de vue semble s'être modifié.

Sans revenir sur les décisions prises, l'Allemagne encourage les efforts du « Comité de l'Est » en faveur des Juifs polonais. Le Juif, dans ces régions, lui paraît être un allié, comme à Joseph II en Galicie au XVIIIe, parce qu'il est le représentant de la culture germanique en face du nationalisme slave. Il est pour la cause allemande, un agent de propagande gagné ; et c'est bien œuvre allemande, autant qu'œuvre juive qu'accomplit en Pologne le « Hifsverein der deutschen Juden ».

La déclaration Balfour a eu, parmi les Juifs Orientaux, un immense retentissement. Les « Münchner neuesten Nachrichten » peuvent la traiter de « mascarade de politique impérialiste ». Il n'en est pas moins vrai qu'un courant de sympathie et d'espoir entraîne désormais les Juifs vers l'Angleterre. Pour garder la place qu'elle s'est acquise, l'Allemagne doit accentuer sa politique juive.

Il lui est difficile, en prenant à son compte l'idée sioniste, d'offrir les dépouilles d'une alliée. Elle laisse ce soin à l'Autriche. Le comte Czernin, le 21 novembre 1917, reçoit Hantker, et lui prodigue de bonnes paroles. Pour elle, d'accord avec le parti sioniste et le Comité de l'Est, elle défend les intérêts juifs en Pologne. Au début de 1918, elle impose à la Roumanie des dispositions, qui renouvellent celles de l'article 44 du traité de Berlin devenues lettres mortes [2].

1. Télégramme adressé par le secrétaire d'Etat Zimmermann à l'ambassadeur Bernstoff, en réponse à la proposition faite par la délégation russe le 26 sept. 1917 : « La question de l'autonomie nationale (des Juifs) ne peut être résolue « que par la Constitution polonaise, et ne saurait être préjugée ici. Pour cette « question, une entente préalable entre Juifs et Polonais est nécessaire afin d'éviter « un conflit d'intérêts. » (Texte cité par M. Max Rosenfeld : *Die polnische Judenprage*, p. 56 et 57).

2. Art. 27 et 28 du traité de Bukarest :

Art. 27. — Une liberté égale est garantie en Roumanie aux religions catholique-romaine, grecque-uniate, orthodoxe, bulgare, protestante, musulmane et juive...

Art. 28. — La différence des confessions religieuses ne doit, en Roumanie, avoir aucune influence sur la situation des habitants au point de vue de leurs droits, notamment de leurs droits politiques et civiques.

Le principe posé dans le paragraphe 1 sera aussi appliqué à l'égard des popu-

Dans son numéro du 24 janvier 1918, l'*Israelitisches Wochenblatt* annonçait l'heureuse issue des efforts poursuivis dans le but de « grouper le judaïsme allemand pour les « questions qui doivent jouer un rôle à la Conférence de la « Paix ». (1), car, ajoutait-il, « il n'est pas douteux qu'à la « Conférence de la Paix, la guerre devrait-elle se développer « encore, la question des Juifs de l'Est et celle de Palestine « seront discutées ». Il y a là plus qu'une présomption; les longues négociations entamées par les Juifs avec le Gouvernement de Berlin avaient abouti...

La brusque évolution qui entraîna l'Allemagne vers le libéralisme à la veille de sa défaite ne pouvait être que favorable aux Juifs. Le nouveau régime témoigna même à leur égard d'une sympathie si vive, qu'il prit à son compte leurs revendications. Il les incorpora aux siennes. Tandis qu'en France, en Angleterre, aux Etats-Unis, les Sociétés juives dressaient elles-mêmes le tableau de leurs desiderata, ce fut le Gouvernement allemand qui, de sa propre initiative, réunit, pour l'établir, une « Commission des Affaires juives », composée des membres les plus représentatifs des diverses tendances du judaïsme allemand (2).

« L'Allemagne moderne, écrivait Hermann Struck, ne peut « qu'appuyer toutes ces revendications des Juifs. Le Judaïsme « de tous les pays apprendra avec reconnaissance et sympathie « que l'Allemagne met son influence morale à promouvoir le « programme de la renaissance du peuple juif dans le cadre de « la Société des Nations » (3).

Autres temps, autres mœurs...

lations de Roumanie sans nationalité, y compris les Juifs traités comme des étrangers. »

1. Ce groupement comprenait 7 sociétés :

1° Le « Hilfsverein der deutschen Juden »; 2° le Zentralverein deutscher Staatsbürger jüdischen Glaubens »; 3° le comité pour l'est; 4° Die Vereinigung für das liberale Judentum in Deutschland; 5° la Grande Loge U. O. B. B.; 6° le « Deutsche israelitischer Gemeindebund; 7° la « Zionistiche Vereinigung für Deutschland ».

2. Cette Commission se composait : du conseiller de justice Fuchs, du rabbin Pinchas Kohn, de Richard Lichtheim, sioniste... Le rapporteur était Hermann Struck, sioniste, qui avait été chargé pendant un an et demi de s'occuper des affaires juives dans la partie de la Russie occupée par l'Allemagne.

3. *Deutsche allegemeine Zeitung*, du 3 avril 1919.

C. — Les Etats-Unis

Nombreux (ils sont environ 3 millions), influents, les Juifs des Etats-Unis étaient pendant la guerre divisés en plusieurs partis. Les socialistes-démocrates, en intime union avec les sociales-démocraties juives de l'Europe Orientale (il y a aux Etats-Unis des adhérents à la Poale-Sion), soutenaient, comme elles, un programme tout à la fois démocratique et national-juif. Ils restèrent, pendant la majeure partie de la guerre de sentiments germanophiles. Leurs organes principaux, le *Vorwaerts* et le journal *der Tag* (1) étaient publiés en Yiddish.

Un parti sioniste très important réclamait l'érection de la « Jérusalem Nouvelle ». La haute personnalité de son président, le juge Brandeis, dont les liens de sympathie personnelle avec le Président Wilson étaient étroits, ne fut pas sans influence sur les destinées du sionisme. L'aristocratie juive enfin, ayant à sa tête MM. Schiff et Marshall, considérait le problème de ce point de vue philanthropique, qu'adoptent si volontiers toutes les aristocraties en face des problèmes sociaux.

L'*American Jewish Committee*, fondé en 1906, avait été jusqu'en 1914, l'organe officiel — l'on pourrait presque dire le seul organe — du judaïsme américain. Par ses tendances, cette société correspond à l'Alliance israélite en France. « Prévenir la violation des droits civils et religieux « des Juifs. Assurer aux Juifs l'égalité de traitement écono- « mique, social et éducatif, soulager les persécutés »... tels étaient ses buts.

Ce programme largement humanitaire ne suffisait point aux éléments populaires et sionistes. Ceux-ci, dès 1915, entreprirent une campagne pour la réunion d'un Congrès des Juifs des Etats-Unis, élu sur une base démocratique. L'*American jewish Committee* se rallia dans la suite à ce projet.

1. Le *Vorwærts* était dirigé par M. Cohen, le *Tag* par M. Finck, tous deux de tendances germanophiles.

De 1915 à 1918, n'eurent lieu cependant que des Congrès partiels : Congrès partiel à Philadelphie (mars-juin 1916), Congrès des Communautés juives du *Greater New-York* (1917). Ce ne fut qu'après l'armistice (15-18 décembre 1918) que se réunit à Philadelphie le Congrès général des Juifs des Etats-Unis, attendu depuis longtemps, et longtemps différé. Quatre cents délégués furent chargés d'élaborer un programme de revendications en faveur des Juifs de l'Europe Orientale ; neuf membres, désignés pour aller le soutenir à Paris devant la Conférence de la Paix.

Les revendications du Congrès de Philadelphie se rapprochaient de celles que dans un même temps, élaboraient les Juifs de France et de Grande-Bretagne [1].

* * *

L'influence des Juifs des Etats-Unis sur leur gouvernement a toujours été considérable. C'est sur leur demande qu'en deux circonstances mémorables, M. Vashburne en 1872, M. Haye en 1902, consentirent à se départir de la réserve, dans laquelle une interprétation étroite de la doctrine de Monroë enfermait la politique américaine, pour intervenir en Roumanie [2].

Le président Wilson, par sentiment libéral, peut-être aussi par sympathie pour un groupement ethnique, dont la puissance électorale ne peut être négligée, suivit l'exemple de ses illustres devanciers.

Les articles parus depuis 1917 dans la *New Republic*, que l'on peut alors considérer comme un organe officieux de la Maison Blanche, laissaient transparaître que le Président n'était point indifférent aux revendications juives. Au début

1. Il proposait « d'insérer comme condition préalable à la création de tout Etat nouveau et à l'agrandissement de tout Etat existant les clauses expresses suivantes » au nombre de 7, qui peuvent se résumer : 1° droit à la nationalité de l'Etat ; 2° droit d'établissement ; 3° égalité individuelle ; 4° représentation des minorités ; 5° autonomie religieuse et culturelle ; 6° liberté de la langue ; 7° respect du sabbat.

2. Voir plus haut, chapitre II, *les Juifs roumains*.

de 1918, il chargeait le juge Brandeis d'étudier spécialement la question d'Orient pour la Conférence de la Paix ([1]). Au mois d'août de la même année, dans une lettre au rabbin S. Wise, il donnait son adhésion formelle à la déclaration Balfour.

Le président Wilson a été constamment le défenseur résolu des droits à garantir par traités aux Juifs de l'Europe Orientale. En même temps qu'une « Pologne unifiée, indépendante et autonome », ne réclamait-il pas déjà dans son message du 22 janvier 1917 qu'une « sauvegarde inviolable de « l'existence, du culte et du développement social et indus- « triel fût garantie à tous les peuples qui ont vécu jusqu'ici « sous la domination de gouvernements attachés à une « foi et à des buts politiques en opposition aux leurs « propres »?

Pour n'être pas nommément désignés, les Juifs se reconnurent dans cette déclaration ; les marques de sympathie données au Congrès de Philadelphie par le Gouvernement purent les confirmer dans leur interprétation.

* * *

Les Juifs avaient donc, en novembre 1918, recueilli des assurances et des promesses de la part de tous les Etats engagés dans le conflit. L'introduction de la question juive à la Conférence de la Paix était, à cette époque, indépendante de l'issue de la guerre ; elle était décidée en tout état de cause, même une conception sociale différente eut-elle bouleversé l'équilibre de l'Europe. Comme elle ne pouvait se résoudre que sous la forme d'une protection des minorités, elle devait nécessairement, par la brèche ouverte faire entrer avec elle, dans les discussions de la Conférence la question des minorités elle-même.

1. Ces renseignements sont donnés par Lazar Felix Pinkus, *op. cit.* — Voir aussi Bernstein, *der Zionismus, sein Wesen, seine Organisation*. Copenhague, 1918.

CHAPITRE VII

LA CONFÉRENCE DE LA PAIX, LES TRAITÉS

Les déclarations du drésident Wilson, « ne précisant rien, si ce n'est le sentiment », laissaient à toutes les nations et fractions de nations, des espoirs illimités.

A peine la Conférence de la Paix était-elle réunie, que, de toutes parts, des délégations accoururent vers elle, chargées de faire entendre les revendications des diverses nationalités, munies, pour les appuyer, d'une documentation aussi riche que variée, et parfois inattendue : géographie, statistique, ethnographie, histoire, sentiment national, économie politique, considérations stratégiques, suivant les besoins de la cause et du moment, furent invoqués.

Mais, dans l'incertitude du statut territorial qui serait établi, la plupart des nationalités ne pouvaient insister, dans leurs programmes, sur une protection des minorités sans paraître accepter par avance, comme un fait acquis, un tracé de frontières contraire à leurs vœux. Tout autre était le cas des Juifs. Leur politique, au début de 1919, était, comme nous l'avons vu, depuis longtemps orientée dans ce sens. Ils avaient en outre sur les autres peuples, l'avantage de posséder des titres formels à l'attention des Puissances.

Aussi, tandis que les autres délégations restaient au seuil de la Conférence, les Juifs, de prime abord, eurent accès aux débats.

I. — A la Conférence de la Paix

Une commission spéciale, dite « des Nouveaux Etats » avait été instituée à la Conférence de la Paix, en vue d'étudier le problème des minorités et en particulier le problème juif, dans ses rapports avec les traités à intervenir. Sept

organisations juives furent en relations constantes avec cette commission [1].

C'étaient : 1° « l'Alliance israélite française » ; 2° le « Conjoint foreign Committee », qui réunissait le « Board of deputies of bristish Jews », fondé en 1860 et présidé par Stuart Samuel, et l'« Anglo-jewish association », présidée par Montefiore ; 3° le Comitato della comunita israelitiche italiano (Anglo Sereni) ; 4° une délégation envoyée par « l'organisation des Juifs d'Amérique », pour soutenir le programme de Philadelphie [2] ; 5° une délégation des Juifs de Salonique et une délégation lithuanienne ; 6° « l'organisation sioniste », dont le président, M. Sokolow, avait quitté Londres, siège central de cette association pour venir défendre l'idée sioniste à Paris ; 7° « la Jewish Colonization Association ».

Les organisations juives officielles des quatres grandes puissances belligérantes, ainsi que les organisations sionistes les plus en vue, pouvaient donc exposer leurs plans. Le Judaïsme était représenté à la Conférence de la Paix, dans sa diversité.

*
* *

Il prétendit l'être aussi dans sa synthèse. En mai 1919, une association se fondait dans ce but : « Le Comité des « Délégations juives à la Conférence de la Paix. »

Ce comité était composé d'hommes éminents, « des savants, des penseurs, des chefs de communautés », dit le « Jewish

1. Réponse de M. Pichon, ministre des Affaires étrangères à un groupe de députés français au sujet du rôle de la France dans la question juive :

« Dans le programme préparé par les délégués français et soumis à la Con- « férence a figuré, dès le premier jour, une Commission des Affaires juives. « Les études inaugurées à cet égard, ont été poursuivies en commun par une « Commission spéciale, dite des « Nouveaux Etats », présidée par un français et « chargée par le Conseil des chefs de gouvernement de fixer les statuts des « minorités et de viser spécialement les garanties justifiées par la situation « cruelle d'inégalité et d'oppression dans laquelle les minorités juives ont été « trop longtemps maintenues dans l'Europe Orientale » (*Le Temps*, 8 juillet 1919).

2. Les délégués, chargés de porter les décisions de Philadelphie avaient été choisis dans toutes les fractions du Judaïsme. C'étaient : Louis Marshal, de Haase, Cutler, Mack, Wynchevski (ancien socialiste).

Chronicle », élus dans des Congrès, ou autres assemblées populaires, tenus, tant dans les pays directement intéressés au problème des droits juifs, que dans ceux où règne une liberté complète. Les organisations juives de France et d'Angleterre n'avaient pas concouru à sa formation. Mais le Comité comptait des représentants des Juifs des Etats-Unis, d'Italie, de Pologne, de Roumanie, d'Ukraine, de Tchéco-Slovaquie, de Yougo-Slavie, de Lithuanie, de Constantinople... Ceux des Etats-Unis y occupaient la première place : le président du Comité était le juge Julian W. Mack, chef de la délégation américaine ; le trésorier, le colonel Harry Cutler, membre de cette délégation.

Sa composition donnait au Comité le droit de parler « au nom de neuf millions de Juifs ». Une certaine conception de l'universel pouvait éclairer cette assemblée recrutée dans tous les pays, teintée de toutes les civilisations. Mis en présence du problème, le Comité élargit le débat : il fit sa cause de la cause de tous les opprimés, de toutes les minorités nationales.

Nous avons vu qu'en 1917, à la Conférence de Stockholm, la Poale-Sion avait agi de même. Cette tendance à considérer leur question du point de vue d'un libéralisme universel, est assez courante chez les Juifs : générosité ou habileté suprême ? Quoiqu'il en soit, en servant les autres minorités, ils se servaient eux-mêmes : leurs revendications élargies gagnaient en profondeur et en force. Peut-être touchèrent-elles davantage les hommes sensibles à l'attrait des principes...

* * *

Les premiers mémoires, qui parvinrent au Conseil Suprême furent ceux de l'*Alliance israélite universelle* ; ils sont datés du 20 février 1919, et visent, l'un, de façon générale, les Juifs de l'Europe orientale, l'autre, de façon particulière, les Juifs de Roumanie (1).

Deux jours plus tard, au nom du « Conjoint Foreign Com-

1. Voir ces mémoires dans le recueil de l'*Alliance israélite* : « la Question juive devant la Conférence de la Paix », p. 11 et suiv.

mittee », M. Lucien Wolff faisait parvenir deux mémoires conçus dans le même esprit [1].

L' « Organisation des Juifs d'Amérique » avait également fait connaître les décisions du Congrès de Philadelphie.

Le 10 mai 1919, le Comité des Délégations juives adressait « à Leurs Excellences, M. le Président et MM. les Délégués à « la Conférence de la Paix », un mémorandum, dans lequel il défendait les droits des minorités qui, pour la plupart, s'ignoraient encore elles-mêmes [2].

* * *

Ce mémorandum débutait par un préambule : « Le Comité « des Délégations juives auprès de la Conférence de la Paix, « agissant au nom des différentes organisations soussignées « et qui plaident pour neuf millions de Juifs, a l'honneur de « vous soumettre les propositions suivantes, dont l'objet est « la protection des *diverses minorités nationales, religieuses,* « *ethniques ou linguistiques de Bulgarie, Esthonie, Finlande,* « *Grèce, Lithuanie, Pologne, Roumanie, Russie, Tchéco-Slo-* « *vaquie, Ukraine, Yougo-Slavie, et autres pays de l'Est et* « *du Centre de l'Europe*, et vous prie de vouloir bien les « incorporer dans les divers traités de paix qui font l'objet « de vos délibérations » [3].

Suivaient l'énumération des droits à reconnaître à ces minorités et un exposé des motifs. Le traité proposé était rédigé dans les termes les plus généraux ; un seul article visait spécialement les Juifs [4]. Le nom du pays signataire était laissé en blanc ; d'ailleurs le préambule indiquait que faculté était réservée aux auteurs des traités « de proposer « telles modifications qui pourraient devenir nécessaires en

1. Voir le texte de ces mémoires dans le *Recueil de Documents étrangers* (Ministère des Affaires étrangères et de la guerre), n° 46 du 31 juillet 1919.

2. Nous passons sous silence d'autres mémoires, moins importants, comme, celui « des Juifs de Paris, descendants des Juifs des pays de l'Europe orientale », remis le 15 mai 1919.

3. Le texte du mémorandum a été publié par le Comité (10, rue Edouard VII à Paris).

4. L'art. 8, concernant le respect du Sabbat.

« raison des conditions spéciales existant dans plusieurs des « pays ci-dessus désignés ».

Les droits reconnus aux minorités étaient rangés sous trois chefs :

1° Liberté civile, religieuse et politique pour les individus.

2° Droits d'organisation et de développement pour les minorités nationales.

3° Egalité de statut pour les individus et pour les minorités nationales [1].

Rentraient dans la première catégorie le droit à la nationalité de l'Etat (l'exemple cité est celui des Juifs roumains), la liberté individuelle, la liberté de conscience, l'absence de restrictions légales et le libre usage de la langue.

Sous le chef n° 2, étaient rangés : le droit à l'autonomie scolaire, l'allocation à la minorité d'une part des fonds du budget de l'Instruction publique, proportionnée à son importance, le droit reconnu à la minorité d'imposer directement ses membres...

« Sans ces droits, les Juifs, les Ukrainiens, les Lithuaniens « et autres peuples couraient le danger, à l'intérieur des « nouveaux Etats polonais, roumain, etc..., de voir abolir « leur ancienne civilisation, de voir détruire leurs écoles et « supprimer leur langue. En un mot, ils seraient obligés de se « résigner à une absorption totale » [2].

L'égalité de statut pour les minorités nationales exige qu'elles contribuent, dans la mesure de leur importance relative, à la formation des différents corps électifs de l'Etat, du département, de la commune... Ce sont les principes de « la représentation nationale proportionnelle » qui doivent ici trouver place.

Enfin, venaient les garanties. Les obligations ci-dessus indiquées font partie de la loi constitutionnelle et ne peuvent être amendées sans l'agrément de la Ligue des nations. « Tout signataire du présent traité, ainsi que toute minorité

1. Mémorandum, p. 6.

2. Mémorandum, p. 7. En prenant à titre d'exemple les Ukrainiens, pour montrer les dangers qu'une oppression des minorités peut faire courir à une « civilisation », il ne semble pas que le Comité ait fait un choix heureux.

« lésée par la violation ou la non-exécution d'une des dispo-
« sitions du présent chapitre, sont fondés à soumettre, dans les « formes qui seront prescrites, leurs réclamations à la Ligue « des Nations ou à tout autre Tribunal, qui pourra être insti- « tué par cette ligue » (1).

Par plusieurs points, on le voit, ce projet rappelle celui que M. Halvdan Koht avait présenté, en octobre 1917, à la Conférence de Copenhague. Il est toutefois moins précis. L'institution d'une Société des Nations a dispensé le Comité d'entrer dans les modalités d'application des traités. Le mémorandum ne prétendait d'ailleurs à autre chose qu'à être une esquisse. Dans quelle mesure, cette esquisse inspira-t-elle les négociateurs de Versailles ? L'on entre ici dans le domaine de l'hypothèse...

II. — Les traités de minorités

Traité avec la Pologne

Le premier traité de paix qui ait été élaboré par les Puissances Alliées et Associées, le traité avec l'Allemagne, ne contient pas de clauses concernant la protection des minorités.

Mais des clauses de cette sorte font l'objet d'un traité spécial signé à Versailles le même jour avec la Pologne. Les Puissances Alliées et Associées se sont ainsi engagées, vis-à-vis de cette nation amie, dans la voie que l'Allemagne, à Brest-Litowsk, en 1917, s'était refusé de suivre. Le projet de traité avait été soumis en mai 1919 à M. Paderewski. Le Président du Conseil de la République polonaise y avait répondu en juin, par un memorandum, où il signalait des objections de détail. Remanié légèrement, le traité fut signé le 28 juin. Une lettre d'envoi l'accompagnait, qui en formait la préface et l'introduction. Elle dépassait d'ailleurs de beaucoup, par la généralité de ses termes, ce cas particulier. On peut la considérer comme une introduction à tous les traités, qui intervinrent dans la suite.

Celui qui concernait la Pologne, englobait toutes les mino-

1. *Id.*, p. 4 : deuxième partie du traité.

rités existant dans ce pays. Il avait été annoncé par l'article 93 du traité de Versailles ; et il semble que cet article avait été inséré là, pour rassurer l'Allemagne, sur le sort des nationaux qui lui étaient enlevés. Cependant, la préoccupation dominante du traité avec la Pologne concerne bien les minorités juives.

« Les renseignements que possèdent les principales Puis-« sances Alliées et Associées sur les relations qui existent « entre les Juifs et les autres citoyens polonais, lit-on dans la « lettre d'envoi, les ont conduites à cette conclusion que, « étant donné le développement historique de la question « juive et la grande animosité qu'elle soulève, il y a lieu d'as-« surer aux Juifs de Pologne une protection particulière » (1).

* * *

Traité de Saint-Germain

Les négociateurs de Versailles avaient dans cette même lettre exprimé leur intention de garantir par « une clause semblable » l'application des mêmes principes à la Tchéco-Slovaquie, « et d'autres clauses (2) ont été insérées dans le « traité de paix avec l'Autriche (3) et seront insérées dans les « traités avec la Hongrie (4) et la Bulgarie (5), pour imposer « de semblables ogligations aux autres Etats auxquels les « divers traités asssureront d'importantes accessions de terri-« toires. »

Le traité de Saint-Germain, qui consacrait définitivement le démembrement de l'Empire des Hasbourg, ne pouvait qu'aviver toutes les rivalités nationales, qu'un opportunisme tolérant n'était pas parvenu à endormir. Dans l'enchevêtrement des nationalités de l'Ancienne Autriche, il était impos-

1. Lettre d'envoi, paragraphe VI (visant les clauses 11 et 12 du traité).
2. Semblables à celles de l'art. 93.
3. Traité de Saint-Germain, clauses visant : 1° l'Etat serbe-croate-slovène (art. 51) ; 2° la Tchéco-Slovaquie (art. 57) ; 3° la Roumanie (art. 60).
4. Traité de Trianon, clauses visant : 1° l'Etat serbe-croate-slovène, art. 43 ; 2° la Roumanie, art. 47.
5. Traité de Neuilly, clause visant la Grèce ; art. 46.

sible de procéder à un partage rigoureux des territoires. L'oppression des minorités avait existé dans les pays de la Couronne : pouvait-on espérer qu'elle serait moindre dans des Etats nationaux et indépendants, auxquels manquerait la puissance modératrice du Reichsrath?

Le 10 septembre 1919, à Saint-Germain-en-Laye, des clauses de protection de minorités étaient présentées à l'Autriche, à la Tchéco-Slovaquie et à l'Etat serbe-croate-slovène, et signées par eux ; les premières se trouvaient dans le traité de paix de Saint-Germain ; les autres comme pour la Pologne, faisaient l'objet de traités séparés.

Les termes en étaient identiques (1), et l'on peut considérer ces clauses, comme les clauses-type de protection de minorités dans les traités de 1919-1920. Le traité avec la Pologne avait servi de modèle ; il avait suffi d'en retrancher les dispositions particulières aux Juifs.

Le Gouvernement tchéco-slovaque, précédemment interrogé par la Conférence de la Paix sur les mesures qu'il comptait prendre à l'égard des Allemands de Bohème, lui avait soumis un projet détaillé. Ce projet, jugé extrêment libéral, parut dépasser le programme des traités, qui ne pouvait être qu'un programme minimum (2). L'idée d'un droit commun applicable à toutes les minorités se précisait.

* * *

Traités avec la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie

Dans l'ordre chronologique, l'on trouve ensuite les clauses de protection insérées dans le traité de Neuilly-sur-Seine avec la Bulgarie (27 novembre 1919) (3), celles qui firent l'objet du traité spécial avec la Roumanie (9 décembre 1919) et celles qui

1. Dans le traité avec l'Etat serbe-croate-slovène, un article particulier (art. 10) visait les Musulmans. Dans le traité avec la Tchéco-Slovaquie, le chapitre II concernait les Ruthènes en faveur desquels était institué un régime différent.

2. Voir le discours de M. Benès dans l'introduction.

3. C'était les articles 49 à 57 du traité de Neuilly.

figurent dans le Traité de Trianon, signé avec la Hongrie, le 4 juin 1920 (1).

Les clauses de Neuilly et de Trianon étaient, terme pour terme, identiques à celles de Saint-Germain. Celles au contraire qui se trouvent dans le traité avec la Roumanie contenaient des dispositions nouvelles. La question ici était double. Il s'agissait, en même temps, d'assurer les droits des minorités nationales, que la Roumanie avait acquises, du fait de ses récentes accessions de territoires (Transylvanie (2), Bessarabie) et de régler la question juive, pendante depuis le Congrès de Berlin (3).

La délégation hongroise, dans sa réponse aux propositions de paix des Alliés, avait particulièrement insisté sur la nécessité de garantir les droits « des frères qui lui étaient arrachés », pour être rattachés à des Etats voisins (Autriche, Tschécoslovaquie, Etat serbe-croate-slovène, Roumanie). Les clauses des traités précédents lui paraissaient, dans la pratique destinées à être facilement éliminées et réduites à néant. A ce programme elle en opposait un autre fondé sur la base de l'autonomie (4). Pas plus que le projet tchécoslovaque, la proposition hongroise ne prévalut contre le texte adopté.

* * *

Traité de Sèvres

Avec le traité de Sèvres le décor change...

De l'Europe Centrale, l'on passait à l'Empire Ottoman. Les questions résolues dans les traités précédents avaient été la question juive et la question nationale proprement dite. Les négociateurs de Sèvres, comme ceux de Paris et de Berlin, se trouvaient en présence du problème que pose la coexistence

1. Art. 54-60 du traité de Trianon.

2. L'autonomie religieuse et scolaire était reconnue aux Szekler et Saxons de Transylvanie (Voir IIIe partie, chap. VI).

3. Voir plus haut : *les Juifs roumains* (ch. II).

4. Ces revendications ont été analysées par M. Horvarth Petrichwitch dans l'*Oesterreichiche Rundschau* du 15 avril 1920.

sur un même sol, de deux civilisations irréductibles l'une à l'autre : la chrétienne et la musulmane...

Les clauses de Saint-Germain ne convenaient plus. Elles furent cependant reproduites ; mais autour de ce noyau, d'autres dispositions vinrent s'ajouter, qui donnent aux clauses de minorités de Sèvres, un caractère particulier (1).

Le traité avec la Turquie, signé le 10 août 1920, n'est pas ratifié jusqu'à ce jour : intéressant pour l'histoire des idées, il est donc encore sans valeur positive.

Traités avec la Grèce et l'Arménie

De même que les traités de Versailles, de Saint-Germain, de Neuilly, et de Trianon, le traité de Sèvres contenait, pour les Etats auxquels il assurait des accessions de territoires, l'obligation d'accepter « les dispositions que les Puissances « (Alliées et Associées) jugeront nécessaires, pour protéger « dans ces Etats les intérêts des habitants qui diffèrent de la « majorité de la population par la race, la langue, ou la « religion ».

C'étaient la Grèce (art. 80) et l'Arménie (art. 93), avec lesquelles des traités furent signés, le même jour. D'autres clauses concernaient le territoire de Smyrne, régi par un statut spécial (art. 72).

En Grèce, en Arménie, la situation se présentait, inverse de ce qu'elle était en Turquie : minorités musulmanes en pays chrétiens. La protection des droits des Musulmans fait donc l'objet d'un article spécial de ces traités qui reproduit les dispositions déjà insérées dans le traité avec l'Etat serbe-croate-slovène (2) En outre, le traité avec la Grèce contient des dispositions, concernant les Juifs, nombreux à Salonique et dans la région (art. 10), et certains groupes ethniques et

1. Des dispositions spéciales concernaient les victimes des massacres et les conversions forcées, depuis le 1er novembre 1914 (art. 142), l'organisation de commissions arbitrales (art. 144), les prérogatives et immunités d'ordre religieux accordées aux races non musulmanes...

2. Art. 14 du traité avec la Grèce. Art. 7 du traité avec l'Arménie.

communautés religieuses déterminées (Valaques du Pinde, communautés non grecques du mont Athos). Un autre article vise la ville d'Andrinople.

Article 95 du traité de Sèvres. — Le traité avec la Turquie reprenait, dans son article 95, les termes de la déclaration Balfour, qui avait admis le droit des Juifs à se créer un home en Palestine « étant bien entendu que rien ne sera « fait qui pourrait porter préjudice aux droits civils et reli- « gieux des communautés non juives en Palestine, non plus « qu'aux droits et statut politique profitant aux juifs dans « les autres pays ».

La dernière partie de l'article 95 atteint à une généralité beaucoup plus grande, que tous les traités de minorités. A prendre le texte à la lettre, il semble qu'en dehors des clauses particulières, qui les protègent dans certains pays, les Juifs soient dans tous les pays, assurés, comme d'un minimum, du maintien des droits dont ils jouissent. L'on peut se demander jusqu'à quel point, les juifs de Palestine seraient fondés à s'appuyer sur cette disposition, pour réclamer l'abrogation de mesures législatives nouvelles qui nuiraient à leurs corréligionaires, dans un Etat quelconque.

Garantie de la Société des Nations [1]. — Dans la lettre à M. Paderewski, transmissive du traité avec la Pologne, le Président de la Conférence de la Paix exposait comment ce traité, semblable dans son esprit à plusieurs conventions antérieures, en différait dans la forme. « Le changement de forme « découle nécessairement et fait essentiellement partie du « nouveau régime des relations internationales qui se trouvent « instituées actuellement par l'établissement de la Société « des Nations » [2].

C'est en effet à la Société des Nations qu'est confiée la garantie des clauses, au lieu de l'être, comme par le passé, aux Grandes Puissances.

« L'expérience a démontré, ajoute le Président, que, dans « la pratique, ce système (la garantie des Grandes Puissances)

1. Sur le fonctionnement de cette garantie voir 3e partie, chapitre X.
2. Lettre du Président de la Conférence à M. Paderewski (§ 2).

« était inopérant » [1]. « L'on peut également le critiquer du « fait qu'il pourrait conférer aux Grandes Puissances, prises « soit individuellement, soit collectivement, le droit de s'im- « miscer dans la constitution intérieure des Etats intéressés, « droit dont on pourrait se servir dans un but politique... « Les clauses qui ont trait aux garanties ont été rédigées avec « le plus grand soin de façon à marquer clairement que la « Pologne ne se trouvera en aucune façon placée sous la tutelle « des puissances signataires du traité » [2].

Le Conseil de la Société des Nations a accepté dans sa deuxième session, le 13 février 1920, les responsabilités que l'article 12 du traité avec la Pologne, où est exposée la garantie de la Société, met à sa charge [3].

Cet article a été reproduit dans les autres traités ou sections de traités, relatifs à la protection des minorités, à l'exception du traité avec la Turquie, où a été insérée une clause suspensive [4]. Le Conseil, lorsque ces traités lui ont été soumis après leur ratification et leur enregistrement par le

1. Nous avons eu l'occasion de le montrer à propos des clauses de protection des Juifs roumains et des Polonais (voir plus haut chap. II et IV).

2. Lettre du Président, § III.

3. Voici la résolution du Conseil du 13 février « concernant la garantie de la Société des Nations à l'égard de certaines stipulations d'un traité entre la Pologne et les Principales Puissances alliées :

« Considérant qu'aux termes de l'article 12 du traité entre les Principales « Puissances alliées et associées et la Pologne, qui a été signé à Versailles le « 28 juin 1919, et est entré en vigueur le 10 janvier 1920 à la suite du dépôt « des ratifications de la Pologne, de l'Empire Britannique, de la France, de « l'Italie et du Japon, la Pologne agrée que, dans la mesure où les stipulations « des précédents du traité affectent des personnes appartenant à des mino- « rités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international, et seront placées sous la garantie de la Société « des Nations :

« Le Conseil de la Société des Nations décide que :

« Les stipulations contenues dans les articles 1 à 12 du Traité entre les « Etats-Unis d'Amérique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon « d'une part, et la Pologne d'autre part, signé à Versailles le 28 juin 1919, « dans la mesure où elles affectent des personnes appartenant à des minorités « de race, de religion ou de langue, seront, par le présent Acte placées sous la « garantie de la Société des Nations ».

4. Art. 151 du traité de Sèvres ; voir IIIe partie, ch. X : *Les garanties d'exécution.*

Secrétariat, a accepté, relativement à leur exécution, les mêmes obligations qu'à l'égard du traité avec la Pologne [1].

III. — Extension de la protection des minorités depuis les traités

Depuis la signature des traités, les principes de protection des minorités ont eu un développement rapide : ils ont été « recommandés » aux Etats nouveaux lors de leur admission dans la Société des Nations ; ils ont été appliqués aux territoires contestés, dont le Conseil a eu à définir le statut politique ; ils ont pris place dans les projets de mandat ; enfin, on en trouve l'expression dans certains accords signés entre la République des Soviets et les Etats voisins.

a) *Les Etats nouveaux* (*Etats baltiques, causasiens, Albanie*)

Dans la séance du 15 décembre 1920, la première Assemblée de la Société des Nations a adopté le vœu suivant :

« Dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie « seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée « recommande à ces Etats de prendre les mesures propres à « assurer l'application des principes généraux inscrits dans « les Traités de minorités et leur demande de bien vouloir se « mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application . »

Admises les premières dans la Société, l'Albanie et la Finlande ont dû, conformément à ce vœu, soumettre sur ce sujet un rapport au Conseil [2]. Le Conseil, dans sa quatorzième session, a pris acte de la déclaration faite par la délé-

1. Le conseil a accepté cette responsabilité : le 27 octobre 1920 (10e session), pour les clauses des traités avec l'Autriche et la Bulgarie ; le 29 novembre 1920 (11e session) pour les clauses des traités avec la Tchécoslovaquie et l'Etat Serbe-Croate-Slovène ; le 30 août 1921 (14e session) pour les clauses des traités avec la Roumanie et la Hongrie.

Les traités avec la Grèce et l'Arménie, n'étant pas ratifiés encore, ne sont pas placés sous la garantie de la Société.

2. L'Albanie et la Finlande ont été admises dans la Société par la première Assemblée. En communiquant leur admission à leurs gouvernements, le secrétaire général leur rappelait le vœu de l'Assemblée (lettres du 20 décembre et 11 janvier 1921).

gation albanaise [1] et a décidé d'étendre aux stipulations de cette déclaration, lorsqu'elles auront été ratifiées par le gouvernement albanais, la garantie prévue dans le traité avec la Pologne [2].

b) *Territoires contestés* (*Iles d'Aland, Haute Silésie*)

Dans deux circonstances mémorables depuis sa création, le Conseil a été appelé à se prononcer sur la fixation du statut politique de territoires contestés : Les Iles d'Aland, la Haute Silésie.

Il s'est, dans ces deux circonstances, préoccupé de la situation que ferait aux habitants minoritaires le souverain territorial.

Suédoises par la race et la langue, les Iles d'Aland ont été laissées à la Finlande, sous réserve de garanties données par le gouvernement de cet Etat aux Alandais, garanties qui ont fait l'objet de l'accord soumis au Conseil et adopté par lui le 27 juin 1921.

« La Finlande, est-il dit dans l'article premier, résolue à « assurer et à garantir à la population des îles d'Aland la « préservation de sa langue, de sa culture et de ses tradi- « tions locales suédoises, s'engage à introduire à bref délai « dans la loi d'autonomie des îles d'Aland du 27 mai 1920, « les garanties ci-dessous. »

Ce sont : le maintien de la langue suédoise comme langue d'enseignement dans les écoles publiques (art. 2) [3] la pro-

1. Cette déclaration reproduit les dispositions générales des traités de minorités, avec quelques modalités relatives aux droits des Communautés chrétiennes et musulmanes.

2. Résolution du Conseil du 20 octobre 1921 :

« Le Conseil prend acte de la déclaration faite par la délégation albanaise « au sujet de la protection des minorités, et décide que les stipulations de cette « déclaration, dans la mesure où elles affectent des minorités de race, de reli- « gion ou de langue, seront placées sous la garantie de la Société des Nations, « à partir de la date où elles auront été ratifiées. »

3. Article 2. — « Le Landsting et les communes d'Aland ne sont dans aucun « cas obligés d'entretenir et de subventionner d'autres écoles que celles où la « langue d'enseignement est le suédois. Dans les établissements scolaires de « l'Etat, l'enseignement se fera également dans la langue suédoise. Sans le

tection des Alandais contre l'installation d'immigrants sur leur territoire (art. 3 et 4) (1); la participation du Landsting des îles d'Aland à la nomination du Gouverneur (art. 5).

La surveillance de ces garanties est confiée au Conseil de la Société des Nations. « La Finlande transmettra au Conseil « de la Société des Nations, avec ses observations, toutes « plaintes ou réclamations du Landsting d'Aland au sujet de « l'application des garanties susdites, et le Conseil pourra, « au cas où la question serait de nature juridique, consulter « la Cour permanente de justice internationale ».

* * *

L'article 88 du traité de Versailles consacré au territoire plébiscité de Haute-Silésie stipulait que les Principales Puissances alliées et associées, fixeraient la ligne de frontière entre la Pologne et l'Allemagne après la consultation populaire « en tenant compte du vœu exprimé par les habitants ainsi que de la situation géographique et économique des localités » (2). Rien n'indiquait dans cet article que des mesures de garanties eussent été envisagées en faveur des habitants dont le sort serait décidé au contraire de leur vœu (au moins en ce qui concerne les Polonais qui seraient rattachés à l'Allemagne).

Appelé par le Conseil Suprême des Puissances alliées à faire connaître la solution qu'il recommandait relativement au tracé de la frontière, le Conseil de la Société des Nations a examiné la question des minorités ; il a transmis au Conseil Suprême, à la date du 12 octobre 1921, la recommandation suivante :

« consentement de la commune intéressée, la langue finnoise ne peut être « enseignée dans les écoles primaires entretenues ou subventionnées par l'Etat « ou la commune ». On voit que les garanties prises ici sont particulièrement fortes.

1. L'article 3 accorde un droit de préemption, sur les immeubles situés dans les iles, aux personnes qui y sont domiciliées, par rapport aux personnes non domiciliées. L'article 4 décide que le droit de suffrage communal et provincial dans les îles ne sera acquis qu'après cinq ans de domicile légal.

2. Voir article 88 du traité de Versailles (annexes).

« Le traité concernant la protection des minorités conclu « le 28 juin 1919 entre les Etats Unis d'Amérique, l'Empire « Britannique, la France, l'Italie et le Japon d'une part, la « Pologne de l'autre, est applicable sur les territoires faisant « définitivement partie de la Pologne. *L'équité ainsi que le « maintien de la vie économique demandent que le gouver- « nement allemand soit tenu d'appliquer, au moins dans la « période transitoire de quinze ans à dater de l'attribution « définitive du territoire, des stipulations correspondant aux « articles 1, 2, 7, 8, 9 (alinéas 1 et 2), 10, 11 et 12 dudit « traité* (1), *pour ce qui concerne les territoires de la Haute- « Silésie reconnus comme faisant définitivement partie de, « l'Allemagne.* »

La recommandation ajoute que les stipulations de l'accord à conclure à ce sujet entre l'Allemagne et la Pologne seront « placées sous la garantie de la Société des Nations, de la « même façon que les stipulations du traité du 28 juin « 1919 » (2).

c) *Pays de mandat*

L'article 22 du Pacte de la Société des Nations prévoit que certains territoires, dont les traités de Versailles et de Sèvres ont enlevé la souveraineté à l'Allemagne et à la Turquie seront placés sous la tutelle de « nations développées », tutelle que celles-ci exerceront « en qualité de mandataires et au « nom de la Société des Nations ». « Le bien-être et le déve-

1. C'est-à-dire toutes les dispositions de ce traité, à l'exception de celles qui concernent l'acquisition de la nationalité et l'option (art. 3, 4, 5, 6,). L'article 9 (alinéa 3) exposait que les dispositions relatives à l'école publique et à la répartition équitable des fonds publics, ne serait applicable aux Allemands que dans les territoires cédés à la Pologne par l'Allemagne.

2. Le deuxième paragraphe de la recommandation ajoute : « toute pétition « individuelle ou collective de de la part des habitants de Haute-Silésie au Con- « seil de la Société des Nations relative à ces stipulations ou à l'exécution des « stipulations du traité du 28 juin 1919, dans la mesure où ces stipulations « affectent des personnes... doit être envoyée au gouvernement sur le terri- « toire duquel les pétitionnaires sont domiciliés. Ce gouvernement doit être « tenu de la transmettre, avec ou sans commentaire, au Conseil de la Société « des Nations. » A rapprocher de la procédure générale adoptée par le Conseil dans sa résolution du 27 juin 1921, voir IIIe partie, chap. X, *les Garanties d'exécution*.

« loppement de ces peuples forment une mission sacrée de « civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent « Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mis- « sion. »

Dans les projets d'organisation de ces pays, élaborés par les puissance mandataires, l'on retrouve exprimés les mêmes principes de liberté qui, en Europe, ont été inscrits dans les clauses de minorités.

Ces principes sont plus ou moins développés, suivant le degré de civilisation des populations sur lesquelles doit s'exercer le mandat. Rudimentaires dans les projets de mandats « C » (sud-ouest africain et certaines îles du Pacifique Austral) (1) ils embrassent, dans les projets de Mandats « A » (Palestine, Mésopotamie, Syrie), non seulement la liberté de conscience, mais l'égalité, le respect des droits culturels et des usages locaux.

« Le mandataire devra assurer à tous une complète liberté « de conscience et le libre exercice du culte sous toutes ses « formes, sous réserve du maintien de l'ordre et la moralité « publique. Aucune distinction, quelle qu'elle soit, ne sera « faite entre les habitants de la (Mésopotamie) à raison de « leur race, de leur religion ou de leur langue.

« Les langues indigènes de (Mésopotamie) seront ensei- « gnées et l'enseignement général sera donné dans ces « langues par les soins du mandataire.

« Le droit pour chaque commuuauté de maintenir ses « propres écoles pour l'instruction de ses membres dans sa « propre langue (tout en se conformant à telles conditions « d'ordre général que pourrait imposer l'administration) ne « sera ni contesté, ni restreint (2) ».

1. Dans ces projets de mandats, ils ne concernent que la liberté de conscience : Voici l'article 5 du projet de mandat anglais sur le sud-ouest africain allemand, reproduit dans les projets sur Samoa, Nauru... « Sous réserve des « dispositions de la législation locale concernant le maintien de l'ordre public « et des bonnes mœurs, le mandataire assurera dans toute l'étendue du terri- « toire la liberté de conscience et le libre exercice des cultes »...

2. Projet de mandat sur la Mésopotamie (art. 8), sur la Palestine (art. 15).

Une autre disposition concerne le statut personnel des Musulmans et la situation juridique des Vakoufs (1).

d) *Les traités des Soviets* (*Préliminaires de Riga*)

Les applications nouvelles des principes de protection des minorités mentionnées jusqu'ici ont eu lieu dans le cadre de la Société des Nations.

En dehors de ce cadre, les mêmes principes ont inspiré le gouvernement des Soviets lorsqu'il a eu à traiter avec les Etats voisins. Voici, à titre d'exemple, l'article 4 des Préliminaires de Riga signés le 11 octobre 1920 entre la République de Pologne d'une part, la République socialiste fédéraliste russe des Soviets et la République socialiste ukrainienne des Soviets de l'autre :

« Les deux parties contractantes s'engagent à inscrire « dans le traité de paix une stipulation assurant d'une part « aux citoyens polonais en Russie et en Ukraine les mêmes « droits leur garantissant le libre développement de leur cul- « ture, de leur langue et de leur culte que ceux dont jouiront « également les sujets russes et ukrainiens en Pologne ; « d'autre part, aux citoyens russes et ukrainiens en Pologne, « les mêmes droits leur garantissant le libre développement « de leur culture, de leur langue et de leur culte, dont jouis- « sent les sujets polonais en Russie et en Ukraine. »

1. Projet de mandat sur la Mésopotamie (art. 6), sur la Palestine (art. 9). Voir IIIe partie, chap. VI : *l'Autonomie : les Musulmans dans les Etats chrétiens.*

CHAPITRE VIII

LE PRINCIPE DE PROTECTION DES MINORITÉS ET LES TRAITÉS DE 1919-1920

Inspirées du même esprit, identiques par leur mécanisme et par leur fond, ne différant entre elles que dans leurs modalités, les clauses de minorités de 1919-1920, qu'elles soient insérées dans les traités de Paix ou qu'elles constituent des traités spéciaux, forment un ensemble et un tout. Elles apparaissent moins comme des actes séparés, que comme les cas d'application d'un principe général. C'est ce principe qu'il est intéressant de saisir et de fixer exactement, au point de son histoire où nous sommes parvenus.

I

Au cours de leur développement, les clauses de minorités ont successivement répondu à divers concepts juridiques. Les premières, nous l'avons vu, figurent dans des traités de cession et ne concernent que les habitants des territoires cédés (traités d'Oliva, de Nimègue, de Ryswick) (1). A Vienne, l'autorité internationale d'un Congrès se substitue à l'accord contractuel de deux Etats. Mais, le concept juridique reste le même Comme les précédentes, les clauses de Vienne, qu'elles concernent les libertés religieuses (2) ou les libertés nationales (3) ne s'appliquent qu'aux territoires dont les traités ont disposé.

1. Voir plus haut, 2e partie, chap. Ier.

2. Belgique, habitants de la Savoie décédés à Genève) voir plus haut, 2e partie, chap. I.

3. Les Polonais (art. Ier de l'Acte final du 9 juin 1815) : Cet exemple est particulièrement significatif. Le Congrès a procédé à un quatrième partage de la Pologne Il stipule que « les Polonais, sujets respectifs des Hautes Parties Con-

Dans toute cette phase de leur développement, les clauses de minorités sont strictement territoriales. Assez exactement, on pourrait les définir : *des servitudes grevant certains territoires à l'occasion du changement de leur statut politique.*

* * *

Les principes contenus dans les clauses du traité de Berlin atteignent à une généralité et à une abstraction nouvelles. Il ne s'agit plus, comme par le passé, de libertés religieuses, mais de la *Liberté de conscience,* principe de gouvernement. L'abstraction du principe est inconciliable avec le territorialisme dans l'application.

De fait, ce n'est plus seulement à des territoires que ces clauses s'appliquent, mais à des Etats et non seulement à des Etats « créés » (Serbie, Roumanie, Monténégro), mais, à la Turquie démembrée ([1]).

Appelé à prendre la parole au Congrès de Berlin, au sujet de la Serbie, M. Waddington expose l'argumentation, qui légitime l'établissement de ces clauses.

« La Serbie, dit-il, qui demande son admission dans la « famille européenne sur un pied d'égalité avec les autres « Etats doit préalablement accepter les principes qui sont à « la base de l'organisation sociale dans tous les Etats d'Eu- « rope » ([2]).

Une conception nouvelle se fait jour ici : *celle d'un lien nécessaire entre l'ordre international et l'ordre social dans l'Etat.* Les Etats d'Europe forment une famille, non seule-

« tractantes obtiendront des institutions qui assurent la conservation de leur « nationalité ». Il s'agit là des Polonais que les Hautes Parties contractantes tiennent du nouveau partage, non de ceux qu'elles tiennent de partages antérieurs ; pour la Russie, des Polonais du Grand Duché de Varsovie, non des Polonais de Lithuanie. Le Tzar garde, à l'égard de ces derniers, sa pleine liberté d'action. C'est spontanément qu'il leur accordera, s'il le veut, le même régime qu'à leurs voisins. Aussi, le traité se borne-t-il à reconnaître, « Sa Majesté Impériale se réserve de donner à cet Etat (la Pologne) jouissant d'une administration distincte, « l'extension intérieure qu'elle jugera convenable » (voir 2e partie, ch. III).

1. Article 62 du traité de Berlin, voir plus haut, 2e partie, chapitre Ier.
2. Protocole du 28 juin 1878.

ment parce qu'ils pratiquent dans leurs rapports mutuels certaines règles communes du Droit des Gens, mais encore parce qu'ils appliquent, chacun à sa propre organisation, certains principes communs de droit public [1].

*
* *

Cette nécessité d'harmonie se fait sentir davantage à mesure que se resserrent les liens internationaux. Il est donc logique qu'elle apparaisse dans toute sa force, lorsqu'à une union relâchée, qui ne se manifeste qu'à de longs intervalles, tend à se substituer, entre les Etats, une union permanente et stable.

Dans les déclarations qu'il consacre, au cours de la guerre, à l'instauration de la Société des Nations, le président Wilson revient sans cesse sur cette idée : « Une Union solide pour la « Paix ne peut être établie à moins que toutes les *nations* « *démocratiques* y coopèrent. » Elle ne peut être fondée qu'entre *peuples libres* ; sur les bases sûres de la liberté politique [2].

Et, par *gouvernement démocratique*, dans ces mêmes déclarations, le président définit ce qu'il entend : un gouvernement démocratique est « celui qui reçoit tout son pouvoir « du consentement des peuples gouvernés » ; qui donne à tous ses sujets « des chances équitables de vie et de liberté » ; qui leur reconnaît le droit « de choisir leur manière de vivre

1. Cette initiative a été critiquée par les auteurs, partisans de la non-intervention dans les affaires intérieures des Etats : « Dès qu'un Etat observe les « règles du droit dans ses rapports avec les autres Etats, écrit M. Louis Renault, « il doit pouvoir se gouverner et s'administrer comme il l'entend, sans que « d'autres Etats aient la prétention de lui imposer des lois sur des matières qui « ne les regardent pas... Si la Serbie, le Monténégro et la Roumanie réunissent « les éléments essentiels qui font les Etats souverains, ils doivent être reconnus « comme tels, quelle que soit leur manière de voir en ce qui touche la liberté « religieuse, l'accessibilité aux fonctions publiques, etc... (*Introduction à l'Etude du Droit international*. Paris, 1879, p. 25). Voir plus haut *la Théorie de non-intervention*, Ire partie, chap. IV, la *Solution internationale*.

2. Discours du 22 janvier 1911, Message au Congrès du 2 avril 1917, Réponse au gouvernement de la Russie du 10 juin 1917.

et d'être », leur garantit « l'existence, le culte, le développe-« ment social et industriel » (1).

Les clauses de minorités de 1919-1920, qui ne sont que la mise en œuvre de cette conception du droit public, se rattachent par leur principe à l'existence même de la Société des Nations, comme elles en dépendent dans leur application.

II

Il semble donc que l'adoption des principes qui y sont contenus eût dû constituer une obligation pour tous les Etats, du moins pour tous les Etats, membres de la Société...

C'est ce que proposaient le parti socialiste (2) et certaines associations pour la Société des Nations (3), en émettant l'avis, soit que ces principes fissent l'objet d'une déclaration générale, soit qu'ils fussent incorporés au Pacte. La première rédaction du Pacte contenait dans cet ordre d'idées un article relatif à la liberté de conscience (4). Cet article n'a pas été reproduit dans la rédaction définitive.

1. *Id.*

2. Les propositions du parti socialiste à la Conférence de Berne. Voir plus haut, *la Genèse d'une idée nouvelle (le socialisme)*, chap. V, p. 155.

3. Par exemple, la Conférence de Berne pour la Société des Nations proposait l'amendement suivant à l'article 26 du premier projet de pacte de Paris.

« Enfin, la Société des Nations doit aussi, dans l'intérêt du droit des peuples « à disposer d'eux-mêmes, prendre des mesures dans sa constitution pour assu-« rer la protection des minorités.

« Le règlement de toutes les questions territoriales doit avoir lieu sur la base « du droit absolu d'autodisposition. Les minorités nationales dans *tous les Etats* « doivent jouir d'une protection internationale détaillée. Des mesures sont « aussi à prendre contre les boycotts nationaux » (Cité par M. Otto Opet, *der Schutz der nationalen Minderheiten*, p. 23).

4. Projet de rédaction de l'article 21 du pacte :

« Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour déclarer qu'aucune « entrave n'interviendra dans le libre exercice de toute croyance, religion ou « opinion, dont la pratique n'est pas inconciliable avec l'ordre public et les « bonnes mœurs, et que, dans leur juridiction respective, nul ne sera troublé « dans sa vie, sa liberté ou sa poursuite au bonheur, en raison de son adhésion à « telle croyance, religion ou opinion. »

Le représentant du Japon proposa l'amendement suivant à cet article : « L'éga-« lité des nations étant un principe fondamental de la Société des Nations, « les Hautes Parties Contractantes conviennent d'accorder, aussitôt que pos-« sible, à tous les étrangers, nationaux des Etats, membres de la Société, un

Dans l'état actuel du droit, ces libertés publiques ne se trouvent affirmées que dans les traités et sections de traités relatifs aux minorités : ceux-ci au nombre de dix.

Comment expliquer qu'elles ont été imposées à ces dix Etats, et à ces dix Etats seuls ?

* * *

Dans sa lettre à M. Paderewski, le président de la Conférence de la Paix exposait « les considérations qui ont guidé « les principales puissances alliées et associées, lorsqu'elles « se sont occupées de la question ». Après s'être réclamé des précédents du traité de Berlin, il ajoutait plus spécialement à l'égard du traité actuel :

« A ce sujet, il me faut également rappeler à votre atten« tion que c'est aux efforts et aux sacrifices des puissances, « au nom desquelles je m'adresse à vous, que la nation polo« naise doit d'avoir recouvré son indépendance... C'est grâce à « leur décision... C'est de l'appui de leurs ressources... etc... « De là, *vient donc, pour ces puissances*, l'*obligation* à « laquelle elles ne sauraient se soustraire, d'assurer dans « la forme la plus durable et la plus solennelle, les garanties « de certains droits essentiels, qui donneront aux habitants « une protection nécessaire » (1).

Une argumentation semblable peut s'appliquer aux Etats créés et agrandis, mais ne s'applique qu'à eux. D'ailleurs, c'est à eux seuls que la lettre de M. Paderewski fait allusion, soit qu'elle mentionne les conventions précédentes (2), soit

« traitement juste et égal à tous points de vue, sans faire aucune distinction en « droit et en fait, à raison de leur race ou de leur nationalité. » L'article 21 fut abandonné dans son ensemble.

1. Lettre à M. Paderewski (§ 2).

La lettre à M. Paderewski est divisée en 7 paragraphes : 1° Rappel des précédents à ce traité (reproduction du protocole de Berlin du 28 juin 1878) ; 2° raisons qui justifient, dans les circonstances présentes, l'attitude des puissances à l'égard de la Pologne ; 3° garantie de la Société des Nations ; 4° modalités des traités de minorités ; 5° commentaires des clauses du traité avec la Pologne ; 6° clauses spéciales aux Juifs ; 7° clauses économiques

2. « C'est une procédure depuis longtemps établie en droit public européen « que lorsqu'un *Etat est créé*, ou même lorsqu'un *Etat déjà existant reçoit des* « *accroissements* territoriaux considérables, sa reconnaissance collective et formelle

qu'elle envisage les clauses à intervenir (1). Elle laisse hors du champ de son raisonnement, dans le passé l'article 62 du traité de Berlin, dans le présent les sections des traités de paix.

Trop étroite dans la forme qui lui a été donnée, cette argumentation conduit cependant à une constatation générale. Si les Etats auxquels des clauses de minorités ont été imposées ne sont pas tous des Etats « créés » ou « agrandis », tous ils sont des Etats dont la Conférence de la Paix a remanié le statut territorial. Entre les deux faits, un lien d'idées subsiste : non plus cette correspondance étroite, qui faisait des premières clauses de minorités dans le plein sens du mot, des servitudes territoriales ; mais un lien d'ordre plus général : la responsabitité qui incombe à la Conférence sur l'ensemble de son œuvre créatrice.

* * *

Imposées seulement à des Etats dont le statut a été modifié, les clauses ne l'ont pas été à tous. Ne se trouvent pas à cet égard liées par une obligation positive, parmi les Etats alliés, les Principales Puissances, parmi les Etats ex-ennemis, l'Allemagne : tous cependant, soit du fait de conditions antérieures aux traités, soit de par les traités eux-mêmes, contiennent des minorités.

En ce qui concerne les principales Puissances Alliées, la lettre à M. Paderewski répond par avance à l'objection. Elle

« des Grandes Puissances est accompagnée de l'assurance que cet Etat s'engagera « sous forme d'une convention internationale, à observer certains principes de « gouvernement. Ce principe, pour lequel il existe de nombreux précédents, a reçu « son application la plus manifeste lorsque la souveraineté indépendante de la « *Serbie*, du *Monténégro*, et de la *Roumanie* a été reconnue par la dernière grande « assemblée des Puissances européennes au Congrès de Berlin » (Lettre à « M. Paderewski, § 1).

1. ... « Cette clause (art. 93 du traité de Versailles) ne s'applique qu'à la « Pologne, mais une clause semblable assurent l'application des mêmes principes à la Tchéco-Slovaquie, et d'autres clauses ont été insérées dans les traités « avec l'Autriche et seront insérées dans les traités avec la Hongrie et la Bulgarie pour imposer de semblables obligations aux *autres Etats auxquels divers* « *traités assureront d'importantes accessions de territoires* » (*id.*, § 2).

spécifie : « Etats créés », ou recevant des « accroissements *considérables* ». Et le mot « considérables » replacé dans le texte, semble désigner des accroissements assez importants pour transformer l'Etat, non seulement dans son statut territorial, mais dans son équilibre politique ([1]). En ce sens aucune des Principales Puissances n'a reçu du fait des Traités « d'accroissements considérables »... D'ailleurs, appelées comme Membres permanents du Conseil de la Société des Nations à assurer l'observation des clauses, ces Puissances pouvaient difficilement s'engager les unes à l'égard des autres, dans les mêmes termes qu'elles obligeaient les autres Etats...

Il est plus difficile d'expliquer l'absence de clauses de minorités dans le traité avec l'Allemagne. L'Allemagne contenait des minorités dont le nombre pouvait s'accroître par suite du résultat des plébiscites prévus par le traité de Versailles. Si les principes, dont les clauses sont l'expression, avaient déjà fait partie de son droit public, il eût été inutile au Conseil de la Société des Nations, d'en « recommander » l'application dans la région de Haute Silésie qui lui est revenue. Etait-ce par respect pour son prestige de « Grande Puissance » qu'une obligation positive lui fût, à cet égard, épargnée ? Ou bien, voulues et préparées par les Juifs, les clauses de minorités furent elles à l'origine, comme on l'a dit parfois, surtout des clauses de protection pour les minorités juives, et ne devinrent-elles générales qu'après coup et comme accessoirement ?

III

Les Traités ou sections de traités relatifs aux minorités contiennent des principes généraux de gouvernement. Mais

1. Dans la rédaction de la lettre en effet, les Etats qui ont reçu des accroissements territoriaux considérables sont pleinement assimilés aux Etats créés :

« C'est une procédure depuis longtemps établie... que, lorsqu'un Etat est « créé, ou même lorsqu'un Etat déjà existant reçoit des accroissements territo- « riaux considérables, sa *reconnaissance collective et formelle des Grandes Puis- « sances* doit être accompagnée...... ».

toutes les obligations qui y figurent — mêmes celles qui sont reproduites dans tous les traités — ne présentent point ce caractère...

La délimitation entre elles est clairement établie dans les traités avec la Grèce et l'Etat Serbe-Croate Slovène, où il est spécifié que les unes sont applicables sur l'ensemble du domaine de l'Etat, les autres sur les seuls territoires acquis par les Etats à la suite de la dernière répartition.

Les clauses de seconde catégorie — servitudes territoriales dans ce cas — doivent être, de façon générale, considérées comme des clauses de sagesse et de prévoyance politiques, au même titre par exemple que l'article premier de l'Acte final du Congrès de Vienne, concernant les droits nationaux Polonais.

Quant aux premières, il faut bien leur reconnaître une valeur supérieure. En imposant à dix Etats, dans les mêmes termes, les mêmes principes de Gouvernement, les auteurs des Traités ont accompli une œuvre, dont la portée dépasse le champ immédiat des applications : ils ont posé les principes qui, dans le monde de 1920, font partie du *Consensus Gentium* (1).

1. Voir Ire partie. Ch. IV. *La solution internationale*.

TROISIÈME PARTIE

LES TRAITÉS ACTUELS ET L'APPLICATION DES PRINCIPES

Sources, lacunes et solutions possibles

CHAPITRE PREMIER

LES DISPOSITIONS DES TRAITÉS DE 1919-1920

I

« Poser un principe, faire une loi, écrit M. Renner, c'est « bien facile ! Mais, faire une loi qui soit applicable et qui « réponde à son objet, c'est là qu'est la difficulté ! ».

Les principes contenus dans l'article 19 de la Constitution autrichienne de 1867 étaient simples. Une longue expérience des problèmes nationaux en ce pays avait instruit M. Renner de leurs difficultés d'application. Son analyse, nous l'avons vu, ramenait ces difficultés à une difficulté fondamentale : celle qu'il y a à concilier le caractère personnel des droits reconnus aux nationalités avec le « territorialisme » de l'administration de l'Etat, sans le concours de laquelle ces droits ne peuvent s'exercer : d'où, la nécessité de recourir, dans la pratique, à des solutions transactionnelles, de plus en plus complexes à mesure que l'on tente de serrer de plus près la question : localisation des droits nationaux ; assouplissement de l'administration de l'Etat ; création, à côté de l'administration de l'Etat, d'administrations nationales [1]...

A ces difficultés, inhérentes au problème, s'ajoutent, dans le cas d'une protection par traités, celles qui découlent de la nature internationale de la solution. Sans méconnaître les droits fondamentaux de l'Etat, un traité ne peut, ni se substituer à lui, en légiférant directement pour certains de ses membres, ni s'ingérer dans son organisation intérieure. Il ne peut donc que poser les règles, dont l'Etat aura à s'inspirer, pour adapter à la situation particulière des minorités les principes de sa législation d'ensemble. Des règles établies de

1. Voir Ire partie, chapitre III, *les difficultés du problème, la formule de M. Renner*.

la sorte, *in abstracto* pour une législation quelconque, plutôt qu'elles ne donnent des solutions pratiques, déterminent l'esprit dans lequel ces solutions devront intervenir. C'est dans leur esprit autant que dans leur lettre qu'elles devront être appliquées, pour que l'objet des traités soit rempli. De là, une difficulté nouvelle, une difficulté de contrôle ([1]).

Ces difficultés d'application et de contrôle, que l'on vient de résumer ici, apparaissent dans toute leur force, lorsque l'on examine, une à une, les clauses de protection des minorités, inscrites dans les traités de 1919-1920.

II

Celles-ci, nous l'avons vu, figurent dans dix traités : quatre traités de paix, et six traités de minorités signés avec des Etats alliés. Le problème ne se posait point partout dans la même forme ; les traités et sections de traités, relatifs aux minorités, ne sont point tous identiques.

On peut diviser les clauses qui s'y trouvent, par ordre de généralité décroissante, en quatre catégories :

1° *Les clauses applicables à tous les habitants du territoire.* — Se classent dans cette catégorie les stipulations relatives au droit à la vie, à la liberté, à la liberté de conscience.

2° *Les clauses applicables à tous les ressortissants de l'Etat.* — Ce sont celles qui établissent l'égalité civile et politique, le droit au libre usage, soit verbalement, soit par écrit, d'une langue quelconque.

3° *Les clauses applicables aux ressortissants de l'Etat appartenant à une minorité de race, de langue ou de religion.* — Il y a ici une distinction à faire. Bien que les clauses de cette catégorie, sauf une exception [2], soient communes à tous les traités, elles ne sont point toutes générales au même degré. Les unes doivent être reconnues par tous les Etats

1. Voir Ire partie, chapitre IV, *solution internationale.*

2. Une disposition, relative à la prise en considération des minorités dans l'établissement du système électoral, ne se trouve que dans les traités avec la Turquie, la Grèce et l'Arménie.

comme « lois fondamentales », tandis que les autres n'ont ce caractère que dans les traités de paix [1], et ne sont en outre applicables qu'à une partie du territoire de certains Etats [2].

Les premières ont pour objet le droit des membres des minorités à faire usage de leur langue devant les tribunaux ; à fonder, diriger et contrôler des établissements religieux ou charitables et des écoles.

Les secondes, leur droit à recevoir l'instruction dans leur langue dans les écoles publiques, et le droit de la minorité à une participation équitable aux fonds publics, qui seraient alloués par l'Etat ou les municipalités dans un but d'éducation, de religion, ou de charité.

4° *Les clauses qui ne concernent que certaines minorités déterminées.* — Ce sont celles qui visent : les droits religieux des Musulmans (traités avec l'Etat serbe-croate-slovène, la Grèce, l'Arménie) : le droit des Juifs à pratiquer leur Sabbat (traités avec la Pologne, la Grèce et la Turquie) : le droit de certaines minorités à l'autonomie religieuse et scolaire (Szeckler et Saxons de Transylvanie dans le traité avec la Roumanie ; Valaques du Pinde dans le traité avec la Grèce) ; le droit des Ruthènes à l'autonomie législative et administrative, ainsi qu'à une représentation équitable à l'Assemblée législative de Prague (traité avec la Tchéco-Slovaquie) : le maintien des privilèges religieux, scolaires, judiciaires, en faveur des communautés chrétiennes de Turquie : le droit des membres de ces communautés à la réparation des dommages causés pendant la guerre, etc.

Ces dispositions, toutes spéciales à certaines minorités, ne le sont point cependant au même titre : tantôt, comme pour

1 Le premier article de la section des traités de paix consacrée aux minorités décide que l'Etat devra reconnaître comme lois fondamentales « les stipulations contenues dans la présente section ». L'Etat devra reconnaître comme lois fondamentales, dit au contraire l'article 1 du traité avec la Pologne, « les stipulations contenues dans les articles 2 et 8 du présent chapitre » : c'est-à-dire les stipulations que nous avons rangées dans les catégories 1 et 2 et dans le premier groupe de la catégorie 3.

2. C'est le cas pour certains Etats agrandis (Grèce, Etat serbe-croate-slovène) pour lesquels elles ne sont applicables que sur les territoires acquis depuis 1913. Dans le traité avec la Pologne, elles ne sont applicables aux Allemands que sur les territoires cédés par l'Allemagne.

les droits religieux des Musulmans, c'est le problème qui ne s'est présenté que dans ce cas ; tantôt, comme pour l'autonomie accordée à certains groupes ethniques, c'est moins le problème que la solution qui mérite d'être considéré comme exceptionnel.

III

Depuis que les traités, où sont contenues les clauses de minorités, ont été signés, il s'est accompli tout un travail, soit dans la législation interne des Etats signataires, soit par convention entre eux, pour fixer les modalités d'application de ces clauses. Ces conventions et ces lois interprétatives fournissent un élément de précision, dans l'étude des dispositions des traités.

Parmi les conventions, il faut signaler : la Convention gréco-bulgare du 27 novembre 1919 sur l'émigration réciproque ; le traité de Brünn du 7 juin 1920 et la Convention additionnelle de Carlsbad du 23 août entre la Tchécoslovaquie et la République d'Autriche ; le traité de Prague du 29 novembre 1920 entre la Tchécoslovaquie et la Pologne. Les traités de Brünn et de Prague se sont occupés plus spécialement des questions de nationalité et d'enseignement.

Dans l'ordre législatif, nous nous référerons de préférence aux lois de la République tchécoslovaque, qui sont des plus complètes et des plus libérales. Il faut citer comme les principales : la loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité et de l'indigénat du 9 avril 1920 ; la loi constitutionnelle et la loi de langues du 29 février 1920 ; la loi sur l'enseignement du 3 avril 1919 et celle sur l'administration des écoles du 9 avril 1920 ; la loi électorale du 23 février 1920 [1].

Les traités avec la Turquie, la Grèce et l'Arménie, n'ayant point été ratifiés, les dispositions qui s'y trouvent n'ont pu faire l'objet de lois interprétatives. Certaines de ces dispositions, comme on le sait, ne figurent que dans ces traités ; sur ces points, l'on est donc réduit à rechercher des indications,

1. L'on a utilisé ici les traductions allemandes des lois tchécoslovaques (collection Stiepel et collection « Prager Archiv »).

soit dans les travaux théoriques, soit dans les lois, qui, en d'autres temps ou en d'autres lieux, ont eu à résoudre des problèmes similaires.

IV

Pour faire des clauses de minorités des traités de 1919-1920 une étude d'ensemble, nous suivrons l'ordre des revendications minoritaires, qui est celui de la logique. Avec elles, nous irons du simple au complexe, des droits individuels aux droits collectifs [1].

A l'origine du problème, se trouve l'acquisition par les membres de la minorité de la nationalité de l'Etat. S'ils ne sont point ressortissants de l'Etat, ils ne constituent pas de minorités au sens exact du terme.

Puis viennent les droits individuels : libre exercice du culte, libre usage de la langue, oralement, par écrit et devant les tribunaux ; puis les droits culturels ; ceux-ci, par leur caractère mixte, conduisent à l'étude des droits collectifs proprement dits : autonomie, défense de la situation économique et sociale de la minorité, représentation proportionnelle.

Le problème des réparations pour les dommages causés aux minorités n'a été traité qu'à l'égard de la Turquie : il mérite cependant d'être envisagé, tant en lui-même, que pour la généralisation qui peut ou qui pourrait éventuellement en être faite.

Les garanties d'exécution des traités sont la conclusion naturelle de cette étude ; elles clôturent l'édifice, comme elles en constituent l'assise.

1. Voir Ire partie, ch. II : *le Problème des minorités.*

CHAPITRE II

ACQUISITION DE LA NATIONALITE ET EMIGRATION RECIPROQUE

Lorsque l'on étudie le problème qui nous occupe, deux solutions s'offrent à l'esprit : Ou bien assurer aux membres des minorités une place dans l'Etat auquel le sort les a liés, leur y garantir certains droits, qui leur permettent de vivre, en tant qu'individus et en tant que collectivité ; ou bien leur donner des facilités de regagner l'Etat, auquel ils se rattachent par la race, la langue ou la religion. Dans le premier cas, on traite le problème ; dans le second on l'évite. L'acquisition de la nationalité est l'introduction à la première solution ; l'émigration constitue la seconde. Ces deux conceptions ont trouvé place dans les traités. Nous les étudierons tour à tour.

A. — Acquisition de la nationalité

L'exemple des Juifs roumains suffirait à prouver que les règles régissant la nationalité ne sauraient être trop précises dans les traités, dont l'objet est de protéger les minorités. (1)

Cette question, dans les traités de paix, était rendue complexe par les nombeux remaniements territoriaux. Il fallait éviter à tout prix que les individus pussent de ce fait se trouver sans nationalité. Cette préoccupation domine les dispositions que l'on trouve dans les traités de minorités pour les Etats alliés, et, pour les Etats ennemis, dans les traités de paix, soit au chapitre de la protection des minorités, soit à celui de la nationalité, soit dans les clauses politiques.

Les traités ont admis deux critères pour déterminer la

1. Voir le chapitre sur les Juifs Roumains : 2e partie, chap. II.

nationalité de l'individu : l'établissement actuel et la naissance ; d'autres clauses visent les « Heimatlosen », c'est-à-dire ceux qui, dans l'avenir ou dans le présent, risqueraient d'être exclus du bénéfice des dispositions précédentes.

I. — *Jus soli*

Le principe est fort simple. L'individu suit de plein droit le sort du territoire sur lequel il est établi, son établissement étant déterminé, suivant la législation des Etats, soit par le domicile, soit par l'indigénat [1].

Si l'individu habite un territoire qui reste soumis à la même souveraineté, il conserve sa nationalité [2].

S'il habite au contraire un territoire qui a changé de statut politique, le lien d'allégeance qui l'unissait à l'ancien souverain territorial est rompu [3] ! Un nouveau lien d'allégeance vient s'y substituer, l'unissant au souverain territorial nouveau [4].

1. L'indigénat sert de règle dans les pays qui faisaient partie de l'ancienne Autriche (Cisleithanie), soit : l'Autriche Allemande, la Tchécoslovaquie, une partie de l'Etat Serbe-croate slovène, le Trentin. L'indigénat avait été organisé par la loi du 5 décembre 1896.

Il était accordé à tout individu, qui, après avoir obtenu l'admission de séjour dans la commune (Eigenberechtigung) avait accompli un séjour de dix ans « volontaire et interrompu ». (art. 2). Les fonctionnaires obtenaient de plein droit l'indigénat du jour de leur entrée en fonction dans la commune (art. 10).

On ne saurait mieux définir l'indigénat, qu'en l'appelant une « nationalité communale ».

2. « L('Autriche) reconnaît comme ressortissants (autrichiens) de plein droit « et sans aucune formalité toutes les personnes ayant l'indigénat (le domicile) « sur territoire (autrichien) à la date de la mise en vigueur du présent Traité et « qui ne sont pas ressortissants d'un autre Etat ».

Traités avec l'Autriche (art. 64), la Bulgarie (art. 51) la Hongrie (art. 56).

3. « Toute personne ayant l'indigénat (le domicile) sur un territoire faisant « partie antérieurement des territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, « acquerra de plein droit et à *l'exclusion de la nationalité autrichienne*, la nationa- « lité de l'Etat exerçant la souveraineté sur le dit territoire. Traités avec l'Au- « triche (art. 70), avec la Bulgarie (art. 39 et 44), avec la Hongrie (art. 61) « avec la Turquie (art. 123).

4. « La Pologne reconnait comme ressortissants (polonais) de plein droit et « sans aucune formalité, les ressortissants (allemands, autrichiens, hongrois ou « russes) domiciliés (ayant l'indigénat) à la date de la mise en vigueur du pré-

* * *

Il y a lieu cependant de faire une réserve relativement à l'application de cette règle générale. L'individu n'acquiert de plein droit une nationalité nouvelle, que si son établissement (indigénat ou domicile) sur le territoire cédé présente une certaine ancienneté. La date prise comme point de départ varie d'ailleurs d'un traité à l'autre : c'est le 1er janvier 1908 pour les ressortissants allemands établis sur le territoire de la nouvelle Pologne (1) ; le 1er janvier 1910 pour les ressortissants autrichiens ou hongrois sur les territoires transférés à la Tchéco-Slovaquie et à l'Etat Serbe-Croate-Slovène (2) ; le 1er janvier 1913 pour les ressortissants bulgares sur les territoires transférés à ce dernier Etat et à la Grèce (3), aucune condition de date dans le traité avec la Turquie.

En établissant cette distinction, les traités ont voulu, semble-t-il, éviter qu'une nationalité nouvelle fût acquise de plein droit par des individus, pour qui l'établissement ne pourrait être interprété comme un signe d'attachement au pays mais résulterait d'un hasard, parfois d'une politique de nationalisation (Allemands en Pologne Prussienne).

Lorsque l'établissement est postérieur aux dates indiquées plus haut, la nationalité ne s'acquiert que sur la demande de l'individu et après autorisation de l'Etat : « Si l'autorisation « n'est pas demandée ou est refusée, les intéressés acquer- « ront de plein droit la nationalité dans lequel ils avaient pré- « cédemment leur indigénat (domicile) (4).

* * *

« sent traité sur le territoire qui est ou sera reconnu comme faisant partie de « la (Pologne) ».

Traités avec la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Etat Serbe-Croate Slovène, la Roumanie, la Grèce (art. 3).

1. Traité de Versailles (art. 91).
2. Traité de St-Germain, (art. 76) et traité de Trianon (art. 62).
3. Traité de Neuilly (art. 39 et 44).
4. Traité avec l'Autriche (art 77), la Hongrie (art 62).

Les personnes qui, du fait de leur établissement actuel, se voient imposer en quelque sorte, une nationalité nouvelle, possèdent un droit d'option. Pourvu qu'elles remplissent certaines conditions d'âge (il faut qu'elles aient plus de dix-huit ans), elles ont le droit d'opter, disent les traités avec les Etats alliés dans leur article 3, « pour toute autre nationalité qui « leur serait ouverte ». Quelles sont ces nationalités ?

La réponse diffère suivant les traités de paix. En laissant de côté une disposition très générale que nous étudierons plus loin, ces nationalités sont : pour les ressortissants autrichiens et hongrois, « celle de l'Etat, dans lequel ils avaient leur « indigénat (domicile) avant d'acquérir l'indigénat (domicile) « dans le territoire transféré » [1], pour les ressortissants Bulgares « la nationalité bulgare » [2] pour les ressortissants ottomans, « la nationalité ottomane » [3].

Les délais d'option sont d'une année dans les traités de paix avec l'Autriche et la Hongrie [4] : de deux ans dans les traités avec la Bulgarie et la Turquie [5].

Nous verrons plus loin les conséquences de l'option.

II. — *La naissance*

L'individu peut acquérir de plein droit une nationalité nouvelle, dans un second cas : celui où il est né dans un territoire transféré par les traités, de parents y étant domiciliés (ou y ayant l'indigénat), « encore qu'à la date de la mise en « vigueur du présent traité il n'y soit pas lui-même domicilié » (ou n'y ait pas l'indigénat) [6].

Le premier cas n'envisageait que le fait brutal : l'établissement actuel. Le second, prenant en considération les deux faits : naissance de l'individu et établissement des parents,

1. Traité avec l'Autriche (art. 78), la Hongrie (art. 63).
2. Traité avec la Bulgarie (art. 40 et 45).
3. Traité avec la Turquie (art. 124).
4. Traités avec l'Autriche (78) et la Hongrie (art. 63).
5. Traités avec la Bulgarie (art. 40 et 45) et avec la Turquie (art. 124).
6. Traités avec la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Etat serbe-croato-slovène, la Roumanie et la Grèce (art. 4).

en tire une présomption en faveur d'un attachement en quelque sorte héréditaire, de l'individu à une région : rien de plus légitime.

Mais, dans l'application, cette disposition va fréquemment se heurter à la précédente, et créer un conflit de nationalités. Prenons un exemple simple : un ressortissant autrichien est né dans les Sudètes de parents. qui y avaient leur indigénat; lui-même, à la signature du traité de Saint-Germain, a son indigénat dans quelque ville d'Autriche allemande. Cet individu a deux nationalités : la nationalité autrichienne, du fait de son indigénat personnel (art. 64 du traité avec l'Autriche), la nationalité tchécoslovaque du fait de sa naissance (art. 4 du traité avec la Tchécoslovaquie). Aucune disposition ne se trouve dans les traités, lui permettant de rejeter la nationalité autrichienne.

* * *

C'est pour régler les conflits semblables, qui s'annonçaient, que le traité de Brünn, signé entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie, a été amené dans son article 6 à établir des distinctions par catégories d'individus : Ce faisant, il n'a pas simplement interprété les dispositions des traités de Saint-Germain ; il a fait œuvre créatrice.

Article 6... (2). — « Les personnes visées par l'article 4 du « traité avec la République tchécoslovaque sont, dans ce but, « réparties en trois groupes :

(3) « Le *premier groupe* est formé des personnes, qui ont « acquis l'indigénat dans une commune de la République « d'Autriche, antérieurement au 28 octobre 1918. Pour ces « personnes, cet indigénat sert de règle, c'est-à-dire : l'ar- « ticle 64 du traité avec l'Autriche leur est appliqué.

(4) « Au *deuxième groupe*, appartiennent, sous réserve de « ce qu'elles aient, à l'entrée en vigueur du présent traité, « leur résidence habituelle dans la République d'Autriche :

a) Les personnes, qui, entre le 28 octobre 1918 et le 28 fé- « vrier 1919, ont acquis l'indigénat dans une commune au- « trichienne ;

b) « Les personnes, qui ont sollicité l'indigénat dans une

« commune autrichienne antérieurement au 28 février 1919
« et l'ont obtenu antérieurement au 31 octobre 1919.

c) « Les personnes, qui ont accompli, antérieurement « au 28 février 1919, la durée de séjour de dix ans exposée « dans le paragraphe 2 de la loi du 5 décembre 1896 (R.-G.- « Bl. n° 222) dans une commune autrichienne, et ont, du fait « de ce séjour, acquis l'indigénat dans cette commune an- « térieurement au 31 août 1919.

(5) « Pour les personnes appartenant au deuxième groupe, « l'indigénat sert également de règle ; cependant, dans le « délai d'une année à dater du jour de l'entrée en vigueur du « traité avec l'Autriche, un droit d'option leur est ouvert en « faveur de la nationalité tchécoslovaque... »

(7) « Au troisième groupe appartiennent les personnes qui « ne font partie ni du premier, ni du deuxième. Pour ces per- « sonnes, les deux paragraphes de l'article 4 trouvent leur « pleine application » (1).

Nationalité autrichienne sans faculté d'option, nationalité autrichienne avec faculté d'option pour la Tchécoslovaquie, nationalité tchécoslovaque sauf répudiation sont les trois solutions, graduées suivant la force des présomptions d'attachement de l'individu à l'une ou l'autre patrie.

Il serait désirable, pour éviter des conflits auxquels conduisent les dispositions des traités, que des arrangements du même ordre intervinssent entre les Etats qui se trouvent les uns vis-à-vis des autres, dans la même situation que les deux républiques signataires du traité de Brünn.

*
* *

L'individu qui a changé de nationalité par suite de l'application de l'article 4 des traités avec les Etats alliés peut répudier sa nationalité nouvelle.

« Dans les deux ans qui suivront la mise en vigueur du pré- « sent traité, ces personnes pourront déclarer devant les « autorités (polonaises) compétentes dans le pays de leur rési- « dence, qu'elles renoncent à la nationalité (polonaise) et elles

1. Traité de Brünn (art. 6).

« cesseront alors d'être considérées comme ressortissants « (polonais) (1).

Elles suivront alors, de plein droit, le sort du territoire, sur lequel elles ont leur établissement.

III. — *Les Heimatlosen*

Les traités, nous l'avons vu, dans leur souci d'assurer une nationalité à l'individu, lui en ont parfois attribué deux. Ils ont cependant été plus loin encore, et ont voulu prévoir et régler les cas, où, soit lors de la signature des traités, soit dans l'avenir, il pourrait y avoir des personnes sans nationalité.

* * *

Dans le présent l'hypothèse pouvait se présenter pour les Etats agrandis. Ceux-ci s'engageaient à reconnaître comme ressortissants, ceux des ressortissants de l'Etat dont une partie du territoire tombait sous leur souveraineté, qui étaient établis sur ce territoire. Mais aucune disposition jusqu'ici ne concernait les territoires antérieurement possédés par eux. Or, sur ces territoires aussi, il pouvait y avoir des individus sans nationalité ; nous touchons ici à une question spéciale : celle des Juifs roumains.

L'article 7 du traité avec la Roumanie s'est occupé de leur situation :

« La Roumanie s'engage à reconnaître comme ressortis-« sants roumains de plein droit et sans aucune formalité, les « Juifs habitant tous les territoires de la Roumanie, et ne « pouvant se prévaloir d'aucune autre nationalité. »

* * *

Pour l'avenir, il y avait le cas de tous les enfants naturels non-reconnus. Une disposition, insérée dans tous les traités, les concerne :

1. Traités avec la Pologne et les autres Etats alliés (art. 4, 2e alinéa).

« La nationalité (autrichienne) sera acquise de plein droit, « et par le seul fait de la naissance sur le territoire (autrichien) « à toute personne ne pouvant se prévaloir, par sa naissance, « d'une autre nationalité » (1).

La rédaction de cet article n'est pas excellente. Le mot de « naissance » y est employé deux fois et dans deux sens différents. Aussi, le traité de Brünn a-t-il cru devoir préciser : « Les mots qui sont à la fin de l'article 65 (avec « l'Autriche) *par sa naissance, d'une autre nationalité*, et « à la fin de l'article 6 (avec la Tchécoslovaquie) *d'une autre « nationalité de naissance*, seront appliqués, non d'après « le système du lieu de naissance, mais d'après celui de la « filiation (Abstammung) » (2). Le même article insiste sur le caractère supplétif de cette disposition : présomption *juris*, mais non *de jure*, qui ne vaut que tant que la preuve de la nationalité par la filiation n'a pas été faite.

B. — L'émigration

I. — *L'option et les conséquences de l'option*

En même temps qu'ils assuraient à l'individu, contre un arbitraire possible, une situation légale dans l'Etat auquel le rattachent ses intérêts, les traités ont voulu lui réserver la faculté de décider lui-même de son sort.

Nous avons signalé plus haut une première application du droit d'option : celle qui concerne les personnes établies sur un territoire transféré, qui, de ce fait, changent de plein droit de nationalité. Cette disposition, que l'on trouve déjà dans de nombreux traités antérieurs, s'inspire du souci de respecter la liberté individuelle, et ne se rattache pas directement au problème des minorités.

Une autre application du droit d'option, qui figure dans les traités de 1919-1920, se présente bien au contraire comme une solution ouverte à ce problème : elle permet aux indi-

1. Traité avec l'Autriche (art. 65), la Bulgarie (art. 52), la Hongrie (art. 57), avec la Pologne et les Etats alliés (art. 6).
2. Traité de Brünn (art. 5).

vidus devenus « minorité » par suite de la répartition des territoires, de se regrouper dans les Etats suivant le principe des nationalités.

« Les personnes qui ont l'indigénat dans un territoire fai-« sant partie de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, » dit le traité, de Saint-Germain, « et qui y diffèrent par la *race et* « *la langue* de la majorité de la population, pourront, dans « le délai de six mois à dater de la mise en vigueur du pré-« sent traité, opter pour l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la « Roumanie, l'Etat serbe-croate-slovène, selon que la majorité « de la population y sera composée de personnes parlant la « même langue et ayant la même race qu'elles » (1).

Comme critère de la nationalité, les traités de Saint-Germain et de Trianon ont adopté « la race et la langue ». « Les mots *par la race et la langue*, spécifie le traité de « Brünn, veulent indiquer qu'en règle générale, dans la pra-« tique, c'est principalement la langue qui doit être prise en « considération comme le signe le plus démonstratif du lien « national (Volkszugehörigkeit) » (2).

Le traité de Sèvres au contraire ne s'attache qu'au signe « race » (3). Quant au traité de Neuilly, il ne cherche pas à décomposer la nationalité en ses éléments constitutifs, et parle simplement « des Bulgares, ressortissants Serbes-Croates-Slovènes » et des « Serbes-Croates-Slovènes, ressortissants Bulgares » (4).

* * *

Une situation de fait doit suivre la situation de droit. Les personnes qui ont, aux termes de l'une des dispositions précédentes, opté pour une nationalité, autre que celle de l'Etat sur le territoire duquel elles sont établies, sont obligées de quitter cet Etat.

1. Traités avec l'Autriche (art. 80), avec la Hongrie (art. 64). Disposition du même ordre dans le traité avec la Turquie (art. 125), un peu dissemblable dans le traité avec la Bulgarie (art. 40).
2. Traité de Brünn (art. 9).
3. Art. 125, *op. cit.*
4. Art. 40, *op. cit.*

« Elles devront, dans les douze mois qui suivront, trans-
« porter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel elles
« auront opté [1]. »

Les traités ont pris certaines mesures pour garantir le sort de leurs biens :

« Elles seront libres de conserver les biens immobiliers
« qu'elles possèdent sur le territoire de l'Etat, où elles
« auraient eu leur domicile antérieurement à leur option.
« Elles pourront emporter leurs biens meubles de toute nature.
« Il ne leur sera imposé de ce fait aucun droit de taxe, soit
« de sortie, soit d'entrée [2]. »

Le traité de Brünn a interprété ces dispositions dans un esprit de grand libéralisme, en accordant à l'individu la faculté de revenir administrer son patrimoine, sans que ce séjour « évidemment momentané » puisse mettre en cause la bonne foi de son transport de domicile [3].

II. — *L'émigration réciproque* (*le traité gréco-bulgare*)

De telles mesures, propres sans doute à sauvegarder les droits individuels, ne sont pas suffisantes pour faciliter une émigration nombreuse.

Les traités stipulent bien que les Etats « s'engagent à
« n'apporter aucune entrave à l'exercice du droit d'option
« prévu » [4]. Mais, en dehors même des entraves légales et administratives, il existe à l'exercice de ce droit, un obstacle matériel : tous ceux qui possèdent du sol, c'est-à-dire toutes les populations paysannes, sont pratiquement liés au territoire, tant qu'ils n'ont pas à leur disposition les moyens de réaliser leur capital immobilier. La liquidation des biens fon-

1. Traités avec l'Autriche (art. 78), avec la Bulgarie (art. 40 et 45), avec la Hongrie (art. 63), avec la Turquie (art. 126), avec les Etats Alliés (art. 3).

2. *Id.*

3. Traité de Brünn (art. 13 § 3). Le traité de Brünn (art. 14) prolonge également de un à trois ans, le délai accordé à l'individu pour transporter son domicile dans l'Etat en faveur duquel il a opté, à cause de la crise des logements.

4. Traités avec l'Autriche (art. 81), avec la Bulgarie (art. 56), avec la Hongrie (art. 63), avec les Etats Alliés (art. 5).

ciers constitue une question préjudicielle à résoudre, si l'on veut faire du droit d'option, pour des groupes ethniques importants, une réalité, et non un droit théorique.

A cet effet, un article du traité de Neuilly (1) reproduit dans les traités avec la Turquie (2) et l'Arménie (3) prévoit des dispositions à prendre par les Puissances Alliées et Associées, « relativement à l'émigration réciproque et volontaire des « minorités ethniques ».

C'est sur la base de cet article qu'a été signée le 27 novembre 1919 entre la Grèce et la Bulgarie une « convention relative à l'émigration réciproque » ouverte à tous les Etats limitrophes, à l'exception de la Turquie (4).

* * *

Un trait mérite tout d'abord d'être noté dans cette convention. L'ordre des opérations prévu y est inverse de celui que prévoient les traités de paix. Dans ceux-ci, la situation de droit précède la situation de fait : le transport de domicile suit l'option ; là, c'est la situation de fait qui précède ; l'émigration entraîne le changement de nationalité : « Les émigrants « perdront la nationalité du pays qu'ils abandonnent, dès l'instant où ils l'auront quitté, et ils acquerront celle du pays « de destination, dès leur arrivée dans le territoire de ce « pays » (5)

Le premier point à établir était la liberté d'émigration. Les trois premiers articles de la convention n'ont d'autre objet que celui-là. « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent « à leurs ressortissants, appartenant à des minorités ethniques,

1. Traité avec la Bulgarie (art. 50).
2. Art. 143.
3. Art. 3.
4. « La Turquie s'engage à ne pas se prévaloir de l'article 16 de la Convention entre la Grèce et la Bulgarie » (art. 143). L'article 16 de la Convention déclare : « Dans le délai d'un an à dater de sa mise en vigueur, la présente convention « sera ouverte à l'adhésion des Etats ayant une frontière limitrophe avec l'un « des Etats signataires ».
5. Convention gréco-bulgare : art. 5.

« de religion ou de langue, le droit d'émigrer librement » ([1]) ; elles « s'engagent à faciliter, par tous les moyens dont elles « disposent, l'exercice de ce droit » ([2]) ; à n'y apporter, directe- « ment ou indirectement, aucune entrave, nonobstant les lois « ou règlements contraires, qui, à cet égard, seront réputés « sans effet » ([3]) ; « à n'apporter aucun obstacle au départ d'un « émigrant volontaire pour quelque cause que ce soit ([4]). » Cette insistance est significative ; elle laisse imaginer à combien d'entraves et d'obstacles administratifs, l'émigration peut en pratique se heurter.

L'émigration, possible du moment qu'il n'y a pas interdiction de l'Etat, n'est réalisable sur une vaste échelle, nous l'avons vu, que si l'individu trouve le moyen de rompre les liens d'intérêts qui le retiennent au territoire. Pour les biens meubles, la convention a repris la formule des traités. Les émigrants sont libres de les emporter avec eux ou de les faire transporter ([5]). Quant aux biens immobiliers « ruraux « ou urbains » — et c'est là l'innovation de la Convention — « ils seront, dit l'article 7, *liquidés* conformément aux dis- « positions ci-après, par la commission mixte prévue à l'ar- « ticle 9 ».

La commission mixte, ainsi annoncée, est constituée de façon à donner, tant aux minorités qu'aux Etats signataires, de pleines garanties d'impartialité. Elle sera composée d'un « membre nommé par chacun des Etats contractants, et d'un « nombre égal de membres d'une autre nationalité, parmi « lesquels le Président sera choisi, et qui sont nommés par le « Conseil de la Société des Nations » ([6]).

Le mécanisme de la liquidatiton se ramène à une idée simple ; l'Etat rachète, par l'intermédiaire de la Commission mixte, à ses ressortissants qui ont fait connaître leur intention d'émigrer ([7]), les biens situés sur son territoire. Le rôle de la

1. Convention gréco-bulgare : art. 1.
2. Convention gréco-bulgare : art. 2.
3. Convention gréco-bulgare : art. 2.
4. Convention gréco-bulgare : art. 3.
5. Convention gréco-bulgare : art. 6.
6. Art. 8.
7. Le droit d'émigration volontaire « pourra être exercé, dans un délai de

Commission est de procéder, avec toutes les garanties désirables [1], à l'estimation de ces biens, et de remettre aux intéressés la somme correspondante au montant de leur valeur, somme que l'Etat doit lui verser. Dans la pratique, pour accélérer la marche des opérations, l'Etat fait à la Commission des avances, qui lui permettent de faire à son tour des avances aux particuliers « dans la mesure des fonds « disponibles » [2]. Elle peut ainsi les indemniser immédiatement, au moins en partie.

A leur départ, les émigrants ont donc, comme compensation des biens qu'ils abandonnent en quittant le territoire de l'Etat, un capital liquide, avec lequel ils peuvent pourvoir aux frais de leur établissement dans leur Etat national.

* * *

La procédure adoptée par la Convention gréco-bulgare est très séduisante, parce qu'elle facilite l'émigration et offre ainsi une solution au problème des minorités, tout en respectant, semble-t-il, les droits et les intérêts de l'Etat et ceux des individus.

Mais, avant d'en hasarder une généralisation, il faut le rappeler, une telle procédure n'est possible que si l'émigration présente deux caractères : d'être une émigration réciproque et d'être une émigration volontaire.

Nous avons vu, en effet, que l'Etat va avoir à racheter tous les biens immobiliers de ses émigrants. Les dépenses qu'il consent de ce fait ne sont en réalité que des avances momentanées, lorsque les minorités qui quittent son territoire sont remplacées par des nationaux qui viennent s'y établir et à qui il peut vendre ces biens. Mais si l'émigration n'est pas réciproque, le mécanisme de la liquidation aboutit à un double résultat également désastreux pour l'économie natio-

« deux ans à partir de la constitution de la Commission mixte au moyen d'une « déclaration devant la dite commission ou devant ses représentants » (art. 4).

1. ... « Les intéressés étant entendus ou ayant été dûment convoqués pour être entendus » (art. 10).

2. Art. 11.

nale : l'immobilisation d'une partie du capital de l'Etat, la nationalisation d'une partie de son sol.

Or, il ne peut y avoir émigration réciproque, que s'il y a équivalence de nombre et de situation entre les minorités établies dans les Etats entre lesquels un courant d'émigration nationale est susceptible de se produire. Ce peut être le cas pour la Grèce et la Bulgarie. C'est loin d'être un cas général (1).

Une émigration qui ne serait pas réciproque ruinerait l'Etat; une émigration qui ne serait pas volontaire serait une atteinte aux droits de l'individu. L'homme est lié au territoire qu'il habite, non seulement par une propriété foncière, mais par un ensemble de considérations familiales, sociales et autres, qui donnent à son établissement un grand prix, et échappent à l'estimation d'une Commission. Il a une situation ; sa vie est faite là ; ailleurs, il aurait à la refaire. De tous ces sacrifices, il n'est pas dédommagé. C'est pourquoi l'émigration ne peut être que spontanée. Dans ce cas, elle est de la part de l'individu une solution héroïque. Pour l'y déterminer, il faut une raison majeure : la crainte d'un péril imminent, un sentiment collectif très fort. Parmi les populations de l'Empire ottoman, chez qui cette crainte comme ce sentiment existent, une exode en masses se conçoit (2). Dans l'Europe centrale, la civilisation a trop déve-

1. Ce n'est pas le cas pour la plupart des pays de l'Europe Centrale. Il y a 130.000 Tchèques en Autriche allemande et plus de 3 millions d'Allemands en Tchéco-Slovaquie (voir appendice I). Les proportions sont du même ordre entre les minorités ethniques en Hongrie et les minorités hongroises hors de Hongrie. Peut-être pourrait-on envisager une émigration réciprope entre l'Allemagne et la Pologne ?

2. La population musulmane des Balkans devenue minoritaire à la suite des modifications qui ont eu lieu depuis 1878, a presque totalement déserté les Etats chrétiens pour rentrer en Turquie. Dans leur programme de revendications à la Conférence de Constantinople au sujet de la cession de la Thessalie à la Grèce, les plénipotentiaires ottomans avaient déjà envisagé une garantie de l'émigration (article 14) : « Les musulmans auront la faculté d'émigrer sans entrave dans l'espace de dix ans. Ils seront libres de vendre leurs « immeubles et propriétés (Voir IIe partie, ch. I, p. 95 et 96). La crainte de massacres peut permettre d'envisager une émigration des Arméniens de Cilicie à la suite du départ des troupes françaises.

loppé l'individualisme et les intérêts particuliers, pour que l'on puisse en envisager l'hypothèse.

La solution de l'émigration, intéressante en tant que solution locale, reste donc une solution locale; elle ne saurait dispenser les traités de prévoir pour les minorités, qui resteront sur le territoire sur lequel elles sont établies, — c'est le très grand nombre, — des garanties et des droits.

CHAPITRE III

LES DROITS INDIVIDUELS

De tous les droits des minorités les plus anciennement et les mieux établis, les droits individuels n'ont point tous, dans les traités actuels, le même caractère de généralité. Le droit à la vie, le droit à la liberté et à la liberté de conscience y sont stipulés en faveur de tous les habitants du territoire, tandis que les clauses relatives à l'égalité et au libre usage de la langue ne s'appliquent qu'aux ressortissants de l'Etat.

La protection de la vie et de la liberté des habitants constitue, de la part de l'Etat, un devoir trop évident, pour faire, sous cette forme au moins (1), l'objet d'un commentaire. Il y a lieu au contraire d'examiner avec quelque précision le droit à l'égalité, à la liberté de conscience et au libre usage de la langue.

A. — L'Egalité

« Tous les ressortissants (autrichiens) seront égaux devant « la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques, sans « distinction de race, de langue ou de religion.

« La différence de religion, de croyance ou de confession « ne devra nuire à aucun ressortissant (autrichien) en ce qui « concerne la jouissance des droits civils et politiques, notam- « ment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et « honneurs, ou l'exercice des différentes professions et indus- « tries (2). »

1. Nous étudierons plus loin, au chapitre « Réparations », les actions que pourrait avoir le membre de la minorité, ou ses ayant-droit, lorsque ces droits seraient violés à son détriment.

2. Traités avec l'Autriche (art. 66), la Bulgarie (art. 63), la Hongrie (art. 58), la Turquie (art. 145), la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Etat serbe-croate-slovène, la Grèce (art. 7), la Roumanie (art. 6), l'Arménie (art. 4).

Le traité de Berlin avait déjà imposé à la Turquie, et, comme condition de leur reconnaissance, aux nouveaux Etats balkaniques, une obligation du même ordre :

« La distinction des croyances religieuses et des confessions « ne pourra être opposée à personne comme un motif d'in- « capacité, en ce qui concerne la jouissance des droits civils et « politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et « honneurs, ou l'exercice des différentes professions et indus- « tries, dans quelque localité que ce soit [1]. »

Les traités actuels ont repris, dans le deuxième alinéa de l'article précité, cette disposition du traité de Berlin dans son esprit et presque dans sa forme. Mais ils l'ont fait précéder d'un préambule plus général. L'égalité de droits de tous les ressortissants de l'Etat y est posée comme un principe ; elle ne tient pas compte des différences « de race, de langue ou de religion ». La formule adoptée ici est plus compréhensive que celle de 1878, qui ne visait que « la distinction des « croyances religieuses et des confessions ». En fait, cette distinction est la principale qui élève aujourd'hui encore dans les pays d'Europe Centrale et Orientale, des barrières légales entre les individus [2]. C'est pourquoi, à l'exemple de leurs devanciers, les auteurs des traités actuels ont plus spécialement insisté sur ce point.

*
* *

Cette égalité de droits, proclamée en termes aussi généraux, inscrite dans les lois fondamentales, ne deviendra effective que si un esprit d'égalité inspire les lois de détail et les mesures administratives. Ce sont des règlements d'administration, qui ont maintenu en Pologne la plupart des interdictions qui atteignent encore les Juifs.

Tous les sujets par exemple ont un droit égal « à exercer les fonctions publiques ». Telle est la loi. Mais les fonctionnaires en fait sont recrutés par le concours ou au choix :

1. Traité de Berlin (art. 5, 7, 35, 44 et 62).
2. Voir Ire partie, chapitre II, *le Problème des minorités*, p. 33 note 1.

moyens administratifs, contre lesquels ne peut exister aucun recours contentieux. Que deviendra donc l'égalité, si les préjugés ferment de parti pris l'accès des carrières publiques à certains groupes ethniques ? Elle sera une simple égalité à la canditature... Des mesures générales d'ailleurs peuvent déjà restreindre l'égalité théorique : l'exigence de la parfaite connaissance d'une langue (1), d'autres exigences inconciliables avec la pratique d'une religion, etc... Le nombre des méthodes n'est pas limité.

Mais la critique que l'on pourrait faire de cette égalité « arithmétique » est plus profonde. Ce qui intéresse la minorité, c'est moins de se voir ouvrir des possibilités, dont quelques-uns de ses membres seront seuls à profiter, que d'être garantie contre les mesures qui peuvent l'atteindre en son ensemble dans sa situation morale, économique ou sociale. Or, ces mesures peuvent être générales en apparence, alors même qu'elles ne frappent qu'elle. De même, au point de vue politique, chaque individu peut avoir le même bulletin de vote ; si les circonscriptions électorales sont tracées de telle sorte que certains éléments nationaux ou religieux soient par avance mis en minorité, leur droit de vote devient illusoire.

A côté de l'égalité « arthmétique », il y a donc place pour une égalité que l'on pourrait nommer proportionnelle. Et c'est elle surtout qui importe (2).

B. — La liberté de conscience

« Tous les habitants de l' (Autriche) auront droit au libre « exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou « croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec « l'ordre public et les bonnes mœurs (3). »

1. Voir chapitre IV, *la Langue officielle*, p. 232.

2. Voir dans chapitres sur les droits culturels, les lois économiques et sociales, et la représentation proportionnelle, les possibilités de réalisation de cette égalité proportionnelle.

3. Traités avec l'Autriche (art. 63), la Bulgarie (art. 50), la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Etat serbe-croate-slovène, la Roumanie, la Grèce et l'Arménie (art. 2), la Hongrie (art. 55), la Turquie (art. 141).

Le droit au libre exercice du culte, tel qu'il est reconnu là, est extrêmement général, puisqu'il s'étend à tous les habitants et à « toute foi, religion, ou croyance ».

La Constitution autrichienne de 1867 spécifiait, dans son article 15 que la liberté serait accordée à « toute église et communauté reconnues par la loi ». Une reconnaissance légale, ici, n'est pas nécessaire [1].

La seule raison que puisse invoquer l'Etat pour interdire l'exercice d'un culte est son « incompatibilité avec l'ordre public et les bonnes mœurs ». Encore, cette clause ne se trouve-t-elle pas dans les traités avec la Turquie et l'Arménie.

En revanche, un souci a trouvé son expression dans ces deux traités : celui de mettre sur le même plan, les différents cultes pratiqués dans l'Etat : « Les atteintes au libre « exercice du droit prévu, seront punies des mêmes peines, « quel que soit le culte intéressé [2]. »

* * *

Pas plus que les dispositions qui établissent l'égalité individuelle, celles qui concernent la liberté de conscience ne sont originales. Les négociateurs de Versailles ont été, sur ce point encore, précédés par ceux de Berlin :

« La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes, « dit le traité de Berlin, seront assurées à tous les ressortis- « sants de la (Serbie, Roumanie...) aussi bien qu'aux étran- « gers, et aucune entrave ne pourra être apportée, soit à l'or- « ganisation hiérarchique des différentes communions, soit à « leurs rapports avec leurs chefs spirituels [3]. »

Le traité de Berlin garantissait dans un même article le libre exercice du culte et l'organisation hiérarchique des confessions. Les traités actuels ont séparé de la question de principe, les modalités d'application, qui font, en ce qui concerne les Chrétiens en pays mulsumans et les Musulmans en pays

1. La délégation autrichienne en fit la remarque dans ses contre-propositions de paix.
2. Traités avec la Turquie (art. 141) et l'Arménie (art. 2).
3. Traité de Berlin (art. 5, 7, 35, 44, et 62).

chrétiens, l'objet de dispositions détaillées qui seront étudiées plus loin ([1]). Une question connexe de celle-ci, condition nécessaire, comme elle, à la pratique de la vie religieuse, est celle du respect des jours consacrés au culte.

* *

C'est à propos des Chrétiens et des Juifs qu'elle s'est posée, et elle a été envisagée dans trois traités : dans le traité avec la Turquie, en faveur des Chrétiens et des Juifs, dans les traités avec la Grèce et la Pologne en faveur des Juifs ([2]).

« Dans les villes ou régions, où réside une proportion con-
« sidérable de ressortissants ottomans de religion chrétienne
« ou juive, dit le traité avec la Turquie, le Gouvernement
« ottoman s'engage à ce que ces ressortissants ottomans ne
« soient pas astreints à accomplir un acte quelconque cons-
« tituant une violation de leur foi ou de leurs pratiques reli-
« gieuses, ni frappés d'aucune incapacité, s'ils refusent de
« comparaître devant les tribunaux ou d'accomplir quelque
« acte légal, le jour de leur repos hebdomadaire. »

Le traité avec la Grèce reprend les mêmes dispositions le terme de « Sabbat » étant substitué, dans la rédaction de l'article, à celui de « foi et pratiques religieuses ». Dans ce traité, comme dans le traité avec la Turquie, ces prescriptions ne s'appliquent qu'aux lieux (villes et districts) « où ré-
« side une proportion considérable de ressortissants de reli-
« gion juive ». Le traité avec la Pologne ne contient pas de spécification semblable.

Une disposition se trouve dans ce dernier traité, qui n'est pas reproduite dans les autres : « La Pologne déclare son
« intention de s'abstenir de prescrire ou d'autoriser des élec-
« tions, soit générales, soit locales, qui auraient lieu un
« samedi ; aucune inscription électorale ou autre ne devra
« obligatoirement se faire un samedi ». Il semble en effet que ce procédé ait été pratiqué en Pologne pour exclure les juifs

1. Voir plus loin, ch. VI, *l'Autonomie*.
2. Traités avec la Turquie (art. 150), avec la Grèce (art. 10), avec la Pologne (art. 11).

de l'exercice des droits politiques, que les lois leur reconnaissaient.

A l'obligation rigoureuse, imposée à ces Etats, de respecter le repos d'une partie de leurs sujets, au jour prescrit par la religion, les traités ont fixé une limite :

« Toutefois cette disposition ne dispensera pas les juifs des « obligations imposées à tous les ressortissants en vue des « nécessités du service militaire, de la défense nationale, ou « du maintien de l'ordre public. »

* * *

Dans le principe, rien de plus légitime que ces clauses. Elles sont, comme nous l'avons dit, la condition même du droit de chacun à la liberté de conscience.

Mais, dans le fait, elles se heurtent à des objections si graves, qu'elles se présentent comme une arme à deux tranchants, susceptible de frapper bien souvent ceux qu'elle entend protéger

Pour que ces mesures soient effectives, il faut en effet que les Etats fassent de leur observation, pour tous leurs sujets, une obligation d'ordre public.

Voici une usine à Lodz ; elle emploie comme ouvriers des chrétiens et des juifs. Elle ferme le dimanche, car le dimanche est, en Pologne, jour de repos obligatoire. Ne le serait-il pas, c'est le jour de repos hebdomadaire pour la majorité de la population. Le samedi, l'usine ne peut non plus travailler à plein rendement, puisque le droit des Juifs à leur Sabbat doit être respecté. Il y aura donc, dans une même entreprise, des ouvriers travaillant six jours, d'autres ne pouvant travailler que cinq. On conçoit que le directeur hésite à embaucher ces derniers. Et, ce qui se passe ici se passera dans toute la vie sociale.

On veut donner des droits aux juifs. Ne leur ferme-t-on pas la voie, qui pourrait les conduire à l'assimilation [1].

1. Dans le chapitre sur les lois économiques et sociales, nous étudierons le respect du repos hebdomadaire à un autre point de vue : son point de vue économique.

C. — Le libre usage de la langue

Dans leurs dispositions précédentes, les traités de minorités de 1919-1920 n'avaient fait que suivre le précédent de traité de Berlin. En abordant la question des langues, ils s'engagent sur un terrain nouveau :

« Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage « pour tout ressortissant (autrichien) d'une langue quelconque, « soit dans les relations privées ou de commerce, soit en « matière de religion, de presse ou de publications de toute « nature, soit dans les réunions publiques (1) ».

Le droit au libre usage d'une langue est reconnu par cet article, avec un caractère de généralité, qui peut le faire comparer au droit au libre exercice d'un culte.

Il y a cependant un point qui rend cette symétrie imparfaite. Le droit au libre exercice d'un culte s'étend à tous les habitants du territoire ; le droit au libre usage d'une langue est réservé aux seuls ressortissants de l'Etat.

Cette distinction étant établie, ce droit reste très large ; il s'applique à « une langue quelconque », de même que l'autre à « toute religion ».

Nous avons vu plus haut que la législation autrichienne limitait aux confessions « reconnues par la loi » la liberté religieuse ; de même elle limitait la liberté de langue, aux langues reconnues par l'Etat. Suivant les recensements de nationalités, une, deux ou plusieurs langues étaient reconnues « en usage » dans la province (landesübliche Sprachen) : celles-là seules pouvaient être employées dans les réunions publiques, ou dans la presse...

L'on peut considérer cette limitation comme arbitraire ; elle le fut parfois en fait ; c'est ainsi que les langues ruthène et juive, bien que parlées, ne furent pas reconnues et restèrent interdites. Mais le principe de cette limitation n'est

1. Traités avec l'Autriche (art. 66), la Bulgarie (art. 53), la Hongrie (art. 58), la Turquie (art. 145), la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, la Grèce (art. 7), la Roumanie (art. 8), l'Arménie (art. 4).

pas infirmé par des applications tendancieuses. Si une langue ne peut, comme un culte, être en soi-même contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public, elle peut l'être par l'emploi qui en est fait. Elle ne doit pas servir de moyen, pour échapper au contrôle des autorités et de la police. Et les possibilités mêmes d'exercer une surveillance obligent à restreindre le droit général, à le *localiser*.

La loi constitutionnelle tchécoslovaque, après avoir reproduit la disposition des traités, a fort sagement ajouté (art. 128, § 4) :

« Mais cette disposition n'infirme pas les droits qui sont « reconnus en ces matières (presse, réunions publiques) aux « organes de l'Etat, par les lois parues ou à paraître, d'après « les nécessités de l'ordre public, de la sûreté de l'Etat et de « la surveillance active. »

CHAPITRE IV

LES DROITS INDIVIDUELS (suite)

La langue minoritaire devant les organes de l'Etat

Le droit qu'ont les membres des minorités de parler leur langue, le seul fait d'ailleurs qu'ils ne parlent pas tous la langue de la majorité amènent à envisager les rapports qu'ils sont susceptibles d'avoir avec les organes de la puissance publique (administration, justice) :

« Nonobstant l'établissement par le gouvernement (autri-« chien) d'une langue officielle, disent les traités de minorités, « des facilités seront données aux ressortissants (autrichiens) « de langue autre que (l'allemand), pour l'usage de leur langue, « soit oralement, soit par écrit, devant les tribunaux [1]. »

Deux points sont à noter dans ce texte :

1° Les Etats contenant des minorités pourront établir une langue officielle.

2° Ils devront cependant accorder des facilités aux membres des minorités pour se faire entendre devant la justice.

I. — La langue officielle

« Nonobstant l'établissement d'une langue officielle [2]. »

Mieux qu'aucune autre, cette formule définit les Etats contenant des minorités, les situe parmi les Etats. Entre les Etats parfaitement homogènes, et les « Etats composés de nations » ils forment un groupe intermédiaire : celui des

1. Traités avec l'Autriche (art. 66), la Bulgarie (art. 53), la Hongrie (art. 58), la Turquie (art. 145), la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, l'Etat serbe-croate-slovène, la Grèce (art. 7), la Roumanie (art. 8) l'Arménie (art. 4).

2. Cette disposition n'est pas reproduite dans le traité avec la Turquie.

Etats qui « trouvent leur assise principale dans un peuple » [1]. Leur législation de langue répond à leur situation nationale.

Ils se rapprochent des Etats homogènes, en ce qu'ils ont une langue officielle unique pour tout le territoire, mais sous certaines réserves, sauf certaines exceptions ; ces exceptions les font ressembler aux « Etats composés de nations », mais ils en diffèrent par le principe.

* * *

Fiction ou réalité, les « Etats composés de nations » ont vécu sur la formule de l'égalité des langues et des nationalités dans l'Etat, formule consacrée en Autriche par l'article 19 de la Constitution de 1867 : « Tous les peuples (Volks- « stämme) de l'Etat sont égaux en droits.

« L'égalité de toutes les langues en usage dans la province « (landesübliche Sprachen), à l'école, dans l'administration et « dans la vie publique est reconnue par l'Etat [2]. »

Tel est le but à réaliser ! La Suisse parviendra à l'atteindre par l'autonomie cantonale et communale ; l'Autriche y tendra par la décentralisation des « pays de la Couronne » (Kronländer) [3], et par l'application à l'intérieur de ces pays du régime du compromis [4].

1. Le mot est de Bluntschli.

2. Loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 (R.G.Bl. n° 142).

3. Pour définir l'organisation des « Pays de la Couronne » la Délégation autrichienne à la Conférence de la Paix s'est servie du terme de home-rule. Ils ont, à leur tête, une chambre provinciale ou « Landtag » dont les attributs législatifs sont des plus étendus. Dans chacun d'eux, une langue a une situation privilégiée : la langue historique du Land (Landessprache) : c'est le tchèque en Bohême et en Moravie, le polonais en Galicie, l'allemand en Haute et Basse Autriche... Ces langues jouent dans les provinces, le même rôle que l'allemand dans l'empire ; et dans l'organisation générale, elles sont des langues « annexes » (relative und suppletorische Geschäftssprachen).

4. Le régime du compromis existe dans les provinces, où chacune des langues est parlée par une fraction importante de la population : Bohême, Moravie... Il y a une Bohême de langue tchèque et une Bohême de langue allemande. La langue en usage dans la province (landesübliche Sprache) arrive ainsi à maintenir ses droits en face de la langue historique de la province (Landessprache).

* * *

Considérons maintenant les principes législatifs, en matière de langues, d'un Etat contenant des minorités.

Voici l'article 1 de la loi du 29 février 1920 de la République tchècoslovaque, interprétatif de la clause précitée.

« La langue tchécoslovaque est la *langue de l'Etat*, la « langue officielle de la République (art. 7 du traité conclu à « Saint Germain-en-Laye, le 10 septembre 1919 entre les « grandes Puissances alliées et associées et la Tchécoslova- « quie). Elle est notamment la langue :

« 1° Dans laquelle — sous réserve des dispositions des arti- « cles 2 et 5, et à l'exception des dispositions de l'article 6, « relatif au territoire ruthène — tous les tribunaux, minis- « tères, établissements, entreprises et organes de la République « exercent leurs attributions, publient leurs notifications et « leurs avis.

« 2° Dans laquelle est établi le texte principal des billets « d'Etat et des billets de banque.

« 3° Qui est employée dans l'armée pour le commandement « et dans le service (1). »

La différence apparaît de suite : ici, point d'égalité entre les langues, même théorique ; une « langue d'Etat » admise non seulement dans les rapports intérieurs de l'administration, mais aussi, — sauf exceptions, — dans ses rapports extérieurs ; c'est-à-dire ses rapports avec les particuliers.

* * *

De la valeur universelle de la langue d'Etat, une première conséquence :

« Les autorités autonomes, corps élus de l'arrondissement « et tous les corps publics dans l'Etat seront obligés de rece- « voir et de traiter les requêtes orales et écrites présentées « dans la langue tchécoslovaque.

« A leurs séances et dans leurs délibérations, il est tou-

1. Collection des lois et décrets, n° 122.

« jours possible d'employer cette langue ; les projets et « motions présentés dans celte langue doivent faire l'objet « de discussions » ([1]).

La self-administration locale, que défendait le principe d'égalité entre les langues, recule devant la prépondérance d'une langue d'Etat, agent naturel de centralisation.

Un autre aspect de la question, c'est l'inégalité établie entre les nationalités ; le privilège s'étend nécessairement de la langue, à la nationalité qui la parle :

« De prochaines prescriptions sur l'obligation de savoir le « tchécoslovaque pour les agents et employés de l'Etat et les « agents et employés des établissements et entreprises d'Etat « seront établies par décrets » ([2]).

Ainsi un ressortissant de l'Etat ne peut exercer une fonction publique, qu'à condition de savoir la langue officielle de l'Etat, bien qu'en théorie, d'après les dispositions des traités et les lois fondamentales ([3]), les fonctions publiques soient également ouvertes « tous les ressortissants, sans distinction de race, de *langue* et de religion ». En d'autres termes, le membre d'une minorité ne peut jouir en fait de l'égalité de droits qui lui est reconnue, qu'à la condition de s'assimiler. Nous avons déjà noté un cas analogue à propos des Juifs en examinant la question de respect du Sabbat ([4]).

Tel est le dilemme : égalité individuelle et assimilation ou bien conservation du caractère distinctif. L'on peut choisir. Ce qui est impossible, c'est de concilier les deux tendances dans un Etat, qui, un et centralisé dans son principe, est incapable de diversité.

II. — La langue minoritaire devant la justice et l'administration

Les traités n'ont reconnu à l'Etat le droit d'établir « une langue officielle », que pour mieux stipuler, en contre-partie,

1. Loi du 29 février 1920, article 3 (§ 1 et 2).
2. Loi du 29 février 1920, article 7.
3. Voir plus haut : *les Droits individuels, l'égalité*, p. 221.
4. Voir plus haut : *les Droits individuels, la liberté de conscience*, p. 225 et suiv.

les facilités qu'il devrait accorder aux minorités : « Des facilités seront données aux ressortissants (autrichiens) de langue autre que l' (allemand), pour l'usage de leur langue, « soit oralement, soit par écrit, devant les tribunaux ».

La rédaction de cet article a été critiquée à un double point de vue : comme étant à la fois trop peu et trop compréhensives ; trop peu, en ce sens que seuls les tribunaux sont mentionnés ; trop, car en obligeant l'Etat à donner des facilités aux minorités, sans fixer à son obligation de limite d'aucune sorte, les traités l'ont mis devant une tâche pratiquement impossible à remplir.

*
* *

Le cas d'un membre de la minorité appelé devant le tribunal, et se trouvant lésé par suite de son ignorance de la langue officielle, est plausible, et il était logique et nécessaire de l'envisager ; mais, il n'est ni le seul, ni le plus fréquent. Aussi souvent, plus souvent qu'au juge, c'est à l'administrateur que l'individu a à faire dans la vie courante, à l'administrateur sous quelque forme qu'il se présente : administrateur du district, de l'arrondissement, ou de la commune, percepteur d'impôts, employé des postes, chef de gare (1). Aura-t-il le droit, devant ces représentants de l'administration, de parler sa langue ? sa langue sera-t-elle entendue ? A toutes ces questions, point de réponses dans les traités ; seuls, les tribunaux sont mentionnés.

La loi tchécoslovaque du 29 février 1920, citée plus haut, a interprété les dispositions des traités dans un sens large ; elle en a étendu l'application « aux tribunaux, autorités administratives et organes de la république » (art. 2), aux « autorités autonomes, corps élus de l'arrondissement et « tous les corps publics » (art. 3) ; enfin à l'armée même (art. 1) (2).

1. Dans les pays où les chemins de fer sont une entreprise d'Etat.

2. La loi du 29 février 1920, après avoir établi que la langue tchécoslovaque est la langue de l'armée, ajoute : dans les rapports avec les hommes qui ne savent pas cette langue, leur langue maternelle peut aussi être employée.

Il serait désirable de voir le principe de cette généralisation admis par la législation des autres Etats.

*
* *

Les traités n'ont point fixé de limite à l'obligation imposée à l'Etat d'accorder des facilités aux minorités de langue. La formule que l'on trouve dans d'autres articles : « dans les « villes ou districts, où réside une proportion considérable « de ressortissants appartenant à une minorité », ici, n'est point reproduite. A prendre le texte dans son sens littéral, il semble donc que ce soit devant tous les tribunaux, en tous lieux, que les membres de la minorité aient droit à ces facilités.

Dans la pratique, on se heurte à une objection fondamentale. Il ne suffit pas que l'individu s'exprime dans sa langue, il faut que le juge le comprenne; pour cela, ou bien qu'il sache lui même la langue minoritaire, ou bien qu'il soit assisté d'un interprète, qui lui traduise les propos du plaideur. Dans les Etats, qui contiennent deux, trois, quatre minorités, il faudrait donc, ou bien que le juge connaisse deux, trois, quatre langues, ou bien qu'il soit assisté de deux, trois, quatre interprètes. L'on arrive ainsi à des complications inextricables. De là, la nécessité de *localiser* le droit des minorités.

Une organisation judiciaire (administrative), propre à assurer ce droit ne sera établie que dans les lieux où il est susceptible de s'exercer : c'est-à-dire dans les lieux où l'élément minoritaire est représenté, et a une certaine importance. Mais quel point de départ choisir ? Le nombre absolu ou le pourcentage ? Et dans quelle limite territoriale ? Et quel nombre absolu ou quel pourcentage ? Les interprétations peuvent être les plus diverses ; et, parmi elles, il peut en être des plus subversives.

La loi tchécoslovaque a adopté comme base territoriale, l'arrondissement judiciaire (Gerichtsbezirk) ; et, dans l'arrondissement judiciaire, comme point de départ le pourcentage de 20 0/0 de la population totale, pourcentage établi d'après

le dernier recensement. Cependant, « lorsque, dans le territoire « d'une commune, il y a plusieurs tribunaux d'arrondisse- « ment (Bezirksgerichte), la commune dans son ensemble « sera considérée comme un seul arrondissement judiciaire « (Gerichtsbezirk (1) ».

Cette seconde disposition paraît très discutable dans ses conséquences. Ni Pilsen, ni Prague n'atteignent ce pourcentage d'Allemands. Prague, qui est la capitale intellectuelle de la Bohême allemande, comme elle l'est de la Bohême tchèque, qui compte une université allemande et un institut technique allemand, n'admet pas l'allemand comme langue judiciaire.

* * *

En quoi consisteront les facilités, promises aux ressortissants de l'Etat de langue autre que la langue officielle ? Les traités ne le précisent point. Dans leur silence, l'on est amené ici encore à s'en rapporter aux interprétations législatives des Etats contenant des minorités.

D'après la loi tchécoslovaque, dans les arrondissements judiciaires où une minorité de langue atteint le pourcentage voulu, les tribunaux, autorités et organes de la République, les autorités autonomes, corps élus de l'arrondissement sont obligés : *d'accepter les requêtes des ressortissants de cette minorité de langue, rédigées dans leur langue, et d'y répondre non seulement dans la langue tchécoslovaque, mais dans la langue qui a servi à la rédaction* : (2) dans certains cas mêmes, qui seront précisés par arrêtés, la *réponse sera faite uniquement dans la langue de la partie intéressée* ; (3) au cas où l'affaire traitée n'a pas pour point de départ une requête de la partie intéressée, la solution est notifiée à cette partie d'après les mêmes principes : dans sa langue, si elle est connue ; sinon, dans la langue de son choix (4). Le ministère public sera obligé, lorsqu'il aura une plainte à intro-

1. Loi du 29 février 1920, article 2.
2. Loi, *op. cit.*, art. 2, § 1
3. *Id.*, § 2.
4. *Id.*, § 5.

duire contre un accusé d'une autre langue, — la minorité de langue à laquelle il appartient atteignant le pourcentage minimum — de l'introduire dans la langue de l'accusé également, parfois même dans cette langue seule ([1]). Enfin, les avis et les communications au public des tribunaux, autorités et organes de l'Etat seront traduites dans la langue de la minorité nationale ([2]).

La loi de langues tchécoslovaque, très visiblement inspirée des lois et circulaires autrichiennes — notamment des circulaires de Bach — donne aux minorités, sous les réserves indiquées plus haut, toutes les garanties conciliables avec l'existence d'un Etat centralisé.

1. *Id.*, § 3.
2. *Id.*, § 6.

CHAPITRE V

LES DROITS CULTURELS

Avec l'étude des droits culturels, l'on aborde un aspect nouveau des traités de minorité. Les clauses précédentes ne considéraient l'individu que dans sa situation actuelle. Celles-ci vont lui permettre de perpétrer son caractère distinctif. Le principe, dont elles s'inspirent, avait déjà été proclamé en 1867 par la Constitution autrichienne. « Chaque peuple a un « droit inviolable à la conservation et à l'entretien de sa « nationalité et de sa langue » (1). L'apparition de ce principe dans le droit des gens est une innovation des Traités de 1919-1920.

Les droits culturels répondent au désir le plus naturel des hommes : celui de transmettre à leurs enfants les traditions dans lesquelles ils ont eux-mêmes vécu. Pour les minorités, douées d'un sens collectif ardent, ces droits sont les plus précieux. C'est à leur égard que s'engagent dans la presse de certains Etats les plus âpres débats (2). Ce sont eux aussi, qui sont — nous le verrons — les plus difficiles à réaliser dans la pratique de façon satisfaisante.

A cette fin, les traités ont imposé aux Etats trois dispositions essentielles : droit des minorités de créer et de diriger des associations et des écoles privées ; introduction de la langue minoritaire dans l'enseignement public ; répartition équitable des fonds qui seraient alloués par l'Etat dans un but d'éducation, de religion ou de charité.

Nous tenterons d'indiquer, en les étudiant successivement

1. Voir plus haut dans la première partie : IIe chapitre, *le problème des minorités, droit au maintien du caractère distinctif*, p. 35 et 36.

2. A titre d'exemple, les polémiques menées par la Presse allemande de Tchécoslovaquie : notamment par les journaux : *Bohemia* et *der Völkerbund*.

dans quelle mesure ces dispositions se complètent, et répondent à leur sujet commun.

A. — Associations et écoles privées

Les traités ont rattaché le droit des minorités à fonder des associations et des établissements d'enseignement aux droits précédemment établis : égalité, libre exercice du culte, libre usage de la langue :

« Les ressortissants (autrichiens) appartenant à des mino-« rités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même « traitement et des mêmes garanties, en droit et en fait, que « les autres ressortissants (autrichiens). Ils auront *notam-« ment* un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs « frais, des institutions charitables, religieuses, ou sociales, « des écoles et autres établissements d'éducation, avec le « droit d'y faire librement usage de leur propre langue et « d'y exercer librement leur religion [1]. »

Cette disposition se retrouve dans tous les traités ; et, dans tous, elle s'impose à l'Etat comme loi fondamentale. Conçue en termes généraux, elle s'applique à tout le territoire, sans localisation. Très simple dans son principe, elle soulève des difficultés d'application, qui obligent à reprendre, pour les commenter, plusieurs des termes employés.

I. — *Les institutions visées*

Les traités ont visé, dans cet article : « les institutions « charitables, religieuses et de bienfaisance, les écoles et « autres établissements d'éducation », toutes institutions que les Allemands rangent sous le terme générique de « culturelles », car elles sont de nature — c'est leur trait commun

1. Traité avec l'Autriche (art. 67), la Bulgarie (art. 54), la Hongrie (art. 58), la Turquie (art. 147), la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Etat serbe-croate-slovène, la Grèce (art. 8), la Roumanie (art. 9), l'Arménie (art. 5).

— à avoir une action sur la formation intellectuelle et morale de la personne.

Dans cette énumération, il y a cependant une distinction à établir : les institutions charitables, religieuses et de bienfaisance sont, dans le plein sens du terme, des *associations* ; les écoles sont des établissements d'enseignement. Les règles qui régissent les premières et les secondes dans les législations ne sont pas les mêmes.

* * *

Sur les associations citées, aucune remarque essentielle. La nomenclature est très large. Il semble que les traités aient eu surtout en vue les associations de caractère confessionnel. Ils ont insisté sur ce point vis-à-vis de certains Etats, dans lesquels le problème des minorités se pose aussi sous forme religieuse. C'est le cas pour les Etats chrétiens agrandis ou créés, qui se trouvent contenir une minorité musulmane importante (Etat serbe-croate-slovène, Grèce, Arménie) :

« Toutes facilités et autorisations, disent ces trois traités, « seront données aux fondations pieuses (Vakoufs) et autres « établissements religieux ou charitables musulmans existant, et le gouvernement (serbe-croate-slovène) ne refusera, pour la création de nouveaux établissements religieux « et charitables, aucune des facilités nécessaires qui sont « garanties aux autres établissements privés de cette nature (1). »

* * *

Les termes *écoles et autres établissements d'éducation* ont au contraire, déjà fait l'objet de controverses.

Le mot d' « école », peut être pris dans un sens large et dans un sens étroit : dans son sens étroit, il semble désigner plus spécialement l'école primaire. Faut-il considérer, que

1. Traité avec l'Etat serbe-croate-slovène (art. 11), la Grèce (art. 14), l'Arménie (art. 7).

dans leur rédaction, les auteurs des traités ont entendu comprendre également l'enseignement secondaire et supérieur?

La question est loin d'être toute théorique. Beaucoup de minorités sont en état de créer et d'entretenir des écoles secondaires; quelques-unes, des universités. Les Allemands de Tchécoslovaquie ont une université à Prague; (1) ceux de Transylvanie, une faculté à Hermannstadt; il y avait une université hongroise à Presbourg, etc...

En faveur d'une interprétation large, l'on peut invoquer la rédaction de l'article suivant. Parlant de l'enseignement public, les traités spécifient qu'il s'agit de « l'école primaire ». Il y a là, semble-t-il, un argument *à contrario.* D'autre part, dans le traité avec la Turquie, à la rédaction générale « écoles et autres établissements d'éducation », est substituée une rédaction précise : « Toutes écoles primaires secondaires « et d'instruction supérieure, et tous autres établissements « scolaires ». (2) Mais, est-ce là le développement de la proposition générale, ou une disposition spéciale à la Turquie?

Toujours est-il qu'il y a ambiguité. Le Traité de Brünn l'a indiqué et les deux Etats contractants, sans résoudre la difficulté, ont adopté une formule commune : Par le terme *écoles « et autres établissements privés* dans le sens de l'article 67 « du traité avec l'Autriche et de l'article 8 du traité avec la « République Tchécoslovaque, il faut comprendre toutes les « écoles privées et établissements d'éducation qui peuvent « être fondés, comme tels, d'après les lois existantes. A cet « égard, il est entendu qu'à l'époque de la conclusion « du traité, la législation des deux parties contractantes « sera concordante sur l'extension à reconnaître à ce terme. « Cet état de la législation est déclaré être pris comme base « (als massgebend) pour la durée du présent traité, dans « les rapports entre les deux Etats contractants (3). »

1. La situation de l'université allemande de Prague (Deutsche Karl-Ferdinands Universität) a été réglée par la loi de 19 février 1920, qui a séparé définitivement cette université de l'université tchèque.

2. Traité avec la Turquie (art. 147).

3. Traité de Brünn, art. 18.

Faute d'un accord général entre les législations internes, les termes en question peuvent donc avoir autant de significations différentes qu'il y a d'Etats.

II. — *Le droit égal*

Les membres des minorités ont — à créer, diriger et contrôler des associations de bienfaisance et des écoles —, non un droit absolu, mais un droit égal à celui des autres ressortissants, c'est-à-dire : circonscrit, délimité et régi par les lois générales de l'Etat sur les associations ou sur l'enseignement.

Leur droit est donc fonction directe de cette législation, et peut, suivant les cas, être très réel ou se réduire à néant.

Les législations des Etats, en matière d'association ou d'enseignement, se ramènent à deux types fondamentaux : le répressisme et le préventisme [1]. Pour créer une association, fonder une école, il suffit à l'individu, dans le premier de ces régimes, de satisfaire aux exigences énumérées par la loi, sauf à faire, devant la justice ou l'administration, une déclaration, dans laquelle il indique qu'il remplit les conditions exigées.

Dans le second, au contraire, il lui faut en outre, obtenir une autorisation administrative, autorisation dont le refus ne peut motiver de sa part un recours contentieux. Dans le premier cas, il y a pour le minoritaire égalité dans la liberté ; dans le second, son égalité de droit se réduit à l'égalité d'aptitude à obtenir un droit, dont l'Etat reste libre de disposer, suivant un pouvoir discrétionnaire. Le minoritaire n'a alors d'autres garanties que celles que peut lui donner l'esprit d'équité de l'administration et de l'exécutif [2].

* * *

1. Voir *le Cours du Droit public* de Larnaude (année 1919-1920).

2. Il est intéressant de rappeler à ce propos la politique suivie par la Roumanie à l'égard de ses Juifs, après que le droit d'obtenir la naturalisation individuelle leur fût reconnue. Ils avaient le droit de l'obtenir ; mais les chambres roumaines avaient gardé celui de la leur refuser et en usèrent largement (Voir plus haut, IIe partie, ch. II).

Dans l'un et l'autre de ces régimes, des conditions sont exigées pour fonder une association ou une école. Ces conditions se rattachent à différents ordres d'idées : moralité, nationalité, capacité.

Sur la question de la nationalité, le traité de Brünn précise :

« Sont seuls autorisés à diriger les écoles privées et éta-
« blissements d'éducation, les citoyens de l'Etat, dans lequel
« sont situés ces établissements (1). »

Il était naturel que les Etats prissent des mesures contre le danger de rapports trop intimes et trop fréquents entre les sujets minoritaires et leurs connationaux, ressortissants d'Etats voisins.

Les conditions touchant à la capacité peuvent être les plus restrictives, l'Etat étant libre de fixer à son gré les diplômes nécessaires, et de ne les accorder qu'à ceux qui auraient fréquenté les écoles majoritaires, et fait preuve d'une connaissance parfaite de la langue officielle. Lorsqu'il voulut germaniser l'école juive en Galicie, c'est ainsi que procéda Joseph II (2).

* * *

La direction et le contrôle des écoles, comme leur fondation, sont soumises aux prescriptions générales. Le traité de Brünn le spécifie :

« Les deux Etats reconnaissent que le droit appartenant à
« la minorité .. de créer et diriger les écoles privées et établis-
« sements d'éducation ne délie pas la minorité des prescrip-
« tions générales en vigueur dans le pays, et qu'en particu-
« lier, le droit de contrôle, reconnu à la minorité, ne porte
« pas préjudice au droit de contrôle de l'Etat (3). »

Et la loi tchécoslovaque sur l'enseignement du 3 avril 1919 :

« Les établissements privés d'enseignement et d'éducation
« sont sous la surveillance de l'administration de l'Etat. Le

1. Traité de Brünn (art. 17 (2)).
2. Voir appendice II, *les Juifs de Pologne*.
3. Traité de Brünn (art. 17 (1)).

« directeur (Vorsteher) et le censeur (Erhalter) sont respon-
« sables de l'état de l'établissement et de l'observation des
« lois et des prescriptions des organes de l'Etat [1]. »

L'on voit que la liberté de direction et de contrôle est étroitement canalisée. Le droit de contrôle, sans doute, les membres de la minorité le possèdent ; mais ce n'est, si l'on peut user de cette expression, qu'un contrôle de première instance, le contrôle définitif et réel restant dans les attributs de l'Etat.

* * *

Par contre un droit appartient aux minorités de façon certaine, celui « de faire librement usage de leur propre langue « dans ces établissements ».

Mais là encore, il importe de préciser et le traité de Brünn nous y aide :

« Le droit reconnu aux minorités de langue dans les articles
« précités, d'employer à volonté leur propre langue dans ces
« écoles et établissements d'éducation, ne s'étend qu'à l'école,
« mais non aux rapports de service soumis aux prescriptions
« générales sur l'usage des langues... » [2]

C'est que l'école privée minoritaire se présente sous un double aspect : dans les rapports du maître et de l'élève, elle est la réalisation concrète des droits culturels ; mais lorsqu'on la considère dans le cadre général des établissements scolaires, elle devient un organe de la machine administrative ; et la disposition qui reprend toute sa valeur, est celle que nous analysions au chapitre précédent :

« Nonobstant l'établissement par l'Etat d'une langue offi-
« cielle ».

1. Loi du 3 avril 1919, G. B. n° 189, article 10.
2. Traité de Brünn (art. 17 (3).)

III. — *La situation des établissements privés*

Un dernier point reste à éclaircir : c'est la place que vont occuper les écoles privées dans la législation de l'Etat, les droits qui leur appartiendront.

Il y a en effet pour l'Etat deux sortes de moyens d'empêcher le fonctionnement des écoles minoritaires : les mesures directes, indiquées plus haut ; les mesures obliques, par lesquelles il peut rendre leur fréquentation difficile ou presqu'impossible en fait, soit qu'il utilise dans un esprit d'hostilité à leur égard les prescriptions sur « l'instruction obligatoire », soit qu'il leur dénie le droit d'accorder les certificats dont l'enfant peut avoir besoin pour poursuivre ses études, ou entrer dans une profession, etc... Cet aspect du problème n'a pas été envisagé dans les traités de minorités.

La législation tchécoslovaque s'est montrée ici d'un grand libéralisme. La loi du 3 avril 1919 reconnaît aux établissements privés, qui se sont conformés aux prescriptions générales sur l'enseignement, le droit de délivrer des certificats (1) et même celui d'être assimilés aux écoles publiques (das Oeffentlichkeitsrecht) :

« Il y a lieu d'accorder aux écoles privées établies avant la « publication de cette loi, le droit d'être assimilées aux « écoles publiques, si, dans le cours d'une surveillance exer- « cée pendant un mois par l'inspecteur scolaire du district, « aucun empêchement essentiel n'a été découvert (2). »

Ce droit, il est vrai, peut être retiré par le ministère de l'Instruction publique et l'école même complètement supprimée au cas où « l'intérêt public ou d'autres motifs sérieux le commanderaient ». Mais, l'école peut l'obtenir à nouveau « si son directeur prouve que les motifs qui en ont causé le retrait n'existent plus (3) ».

1. Article 11. — « Les écoles primaires privées agréées par l'Etat après la publication de cette loi et soumises à la surveillance de l'Etat ont le droit de délivrer des certificats ayant même valeur, que ceux délivrés par les écoles nationales publiques. »

2. Art. 11.

3. *Id.*

Le point de vue de la législation tchécoslovaque a été adopté par l'Autriche au traité de Brünn [1] ; et les deux Etats ont convenu que la langue d'enseignement minoritaire « ne serait pas un motif pour refuser à un établissement privé « le droit d'être assimilé à un établissement d'enseignement « public » [2].

Ils gardent néanmoins, en fait le pouvoir discrétionnaire de l'accorder, et de le retirer.

* * *

Ce pouvoir discrétionnaire de l'Etat, ainsi que les mesures d'ordre général, auxquelles sont soumis, dans leur fonctionnement, les établissements privés, restreignent, nous l'avons vu, et parfois peuvent aller jusqu'à annihiler l'initiative de la minorité.

Mais serait-elle libérée de toute entrave légale, cette initiative ne suffirait pas à garantir dans tous les cas les droits culturels des individus. Elle ne peut en effet se réaliser, qu'à l'aide de ressources financières importantes ; de ces ressources, toutes les minorités ne disposent point.

L'école publique, dont les frais sont supportés par les budgets de la commune, du district ou de l'Etat, c'est-à-dire par les fonds publics [3], paraît alors seule en mesure de remplir ce rôle ; c'est ce qui a amené les traités à envisager l'introduction dans son cadre de la langue minoritaire comme langue d'enseignement.

1. Traité de Brünn, art. 19 (1) :
« Etant donné que le droit d'être assimilées aux écoles publiques a été accordé dans la République thécoslovaque par la loi du 3 avril 1919 aux écoles primaires privées établies après l'entrée en vigueur de cette loi, le gouvernement autrichien s'engage à accorder ce droit, en même temps que l'autorisation de s'établir, aux écoles privées de la minorité tchécoslovaque, qui seront établies après l'entrée en vigueur de ce traité, à condition qu'elles répondent aux exigences légales. »

2. art. 19 (2).

3. D'après la loi tchécoslovaque citée plus haut, par exemple, les frais sont supportés par la province (Land) (art. 6) ; un droit de réquisition ou d'expropriation est reconnu à l'Etat et à la province, pour se procurer les locaux nécessaires (art. 7).

B. — L'école publique

Les dispositions qui concernent l'école publique exigent de l'Etat, non seulement une tolérance passive en faveur des minorités, mais une intervention directe. C'est sans doute parce qu'elles touchent au fonctionnement des organes publics, et qu'elles sont en cela plus restrictives des droits de souveraineté que les précédentes, qu'elles ont été établies avec un caractère de généralité moindre.

Bien qu'elles se trouvent en effet dans tous les traités hormi le traité avec la Turquie, où elles seraient sans objet [1], elles ne sont point, dans tous, désignées comme loi fondamentale [2]. Dans certains Etats, elles ne sont applicables qu'aux territoires récemment acquis : c'est le cas pour la Grèce et pour l'Etat Serbe-Croate-Slovène [3] ; dans le traité avec la Pologne, elles ne concernent les minorités allemandes que sur les territoires cédés par l'Allemagne [4].

*
* *

La rédaction est uniforme dans tous les traités : « En matière « d'enseignement public, le gouvernement (autrichien) accor- « dera dans les villes et districts, où réside une proportion « considérable de ressortissants (autrichiens) de langue autre « que la langue (allemande) des facilités appropriées pour « assurer que, dans les écoles primaires, l'instruction sera « donnée dans leur propre langue aux enfants de ces ressor- « tissants (autrichiens). Cette stipulation n'empêchera pas le

1. L'enseignement public, en Turquie, s'adresse peu, en fait, aux minorités chrétiennes, qui fréquentent leurs propres écoles ; sur les dispositions concernant l'école en Turquie, voir le chapitre suivant.

2. Elles ne le sont point dans les traités avec les Etats alliés.

3. Les dispositions du présent article ne seront applicables en Grèce et dans l'Etat serbe-croate-slovène, qu'aux territoires acquis depuis le 1er janvier 1913, (art. 9 des traités avec ces Etats).

4. En Pologne, elles ne seront applicables aux Polonais de langue allemande que dans les parties de la Pologne qui étaient territoire allemand en août 1914 (art. 9).

« gouvernement (autrichien) de rendre obligatoire l'enseigne-
« ment de la langue (allemande) dans lesdites écoles [1].

* * *

Il ressort de la lecture du texte, que cette disposition est plus circonscrite que la précédente, non seulement dans ses cas d'application, mais dans son fond même.

Elle ne vise plus indistinctement tous les membres de la minorité, mais ceux-là seuls qui forment *dans les villes et districts*, une *proportion considérable* de la population. Sans ambiguïté possible, elle ne s'étend qu'aux *écoles primaires*, et n'envisage que la question de langue : encore la langue d'enseignement minoritaire n'exclut-elle pas l'enseignement de la langue officielle.

Dans l'école pas plus que devant la justice, il n'y a donc égalité parfaite entre les langues ; la langue officielle garde une valeur prépondérante.

Ces quelques principes étant posés, la rédaction de l'article demeure dans la plus grande généralité, ne précisant ni dans quels cas, ni par quels moyens la minorité obtiendra satisfaction.

I. — *Cas d'application*

Nous avons déjà dit, au chapitre précédent, qu'une localisation des droits minoritaires nécessitait l'adoption d'une certaine unité territoriale, et, comme point de départ, d'un nombre absolu ou d'un pourcentage déterminés.

Le choix de l'unité territoriale est de la plus grande importance, car c'est de lui que vont dépendre le plus souvent les résultats du calcul. *Dans les villes et districts*, disent les traités... Mais les villes, le plus souvent, se trouvent comprises dans les districts. Les traités ont-ils eu en vue celles qui forment des unités administratives distinctes ? Elles sont

1. Traités avec l'Autriche (art. 68), la Bulgarie (art. 55), la Hongrie (art. 59), la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, l'Etat serbe-croate-slovène, la Grèce (art. 9), la Roumanie (art. 10), l'Arménie (art. 5).

en petit nombre .. Ont-ils voulu signifier que, dans le calcul de la population des districts, les villes seraient comptées à part ?

Cette interprétation tire à conséquence, lorsqu'il s'agit de minorités, dont la répartition a un caractère très accusé, soit urbain, soit rural... Les Juifs, en Pologne russe par exemple, forment en moyenne 40, 2 0/0 de la population des villes, 15 0/0 seulement de la population globale, sans qu'il y ait un très grand écart entre leur densité d'une province à l'autre... L'on conçoit que, suivant le mode de calcul les chances varient (1).

L'hypothèse la plus simple et la plus vraisemblable est que les traités, en adoptant la formule *dans les villes et districts*, n'ont pas eu l'intention d'imposer à l'Etat une base territoriale déterminée, mais seulement de lui indiquer un ordre de grandeur, et par là même, un certain degré d'approximation. En choisissant le district, intermédiaire entre la commune et la province, ils ont, semble-t-il, voulu désigner une unité suffisamment resserrée, pour permettre de suivre, avec quelque précision, la répartition géographique, suffisamment large cependant pour pouvoir servir de cadre à une organisation scolaire (2).

* * *

L'Etat devra prendre en considération la langue minoritaire dans les villes et districts où réside *une proportion considérable* de membres de la minorité.

C'est donc le nombre relatif, et non pas le nombre absolu qui a été envisagé. Mais qu'est-ce qu'une « proportion considérable ? » Est-ce une proportion suffisamment importante pour motiver une réorganisation partielle de l'enseignement :

1. Voir appendice II, *les Juifs polonais*.

2. Le traité de Brünn (art, 20) décide : « Les deux Etats se réservent de conclure ultérieurement un accord sur l'interprétation de l'article 68 du traité avec l'Autriche et de l'article 9 du traité avec la République tchécoslovaque, notamment sur les mots « proportion considérable », « villes et districts » et « facilités appropriées » ; jusque-là, ils ont les mains libres ».

20 0/0 comme dans le cas précédent ? [1] Est-ce la majorité ? plus encore ? Qui décidera le moment, où la proportion devient « considérable » ? L'Etat, suivant les principes d'équité ?... « Aussitôt que les lois cessent, écrivait M. Rosenfeld à propos « de la constitution autrichienne, c'est l'arbitraire qui s'ins- « talle » (Wo Gesetze fehlen, stellt sich rasch die Willkür ein) [2].

II. — *Modes et difficultés d'application* (Loi tchéco-slovaque du 3 avril 1919.)

La même imprécision se retrouve lorsqu'il s'agit de déterminer, non plus les cas, mais les modes d'application de ce principe général, suivant lequel chacun a le droit de recevoir d'enseignement public dans sa langue.

« En matière d'enseignement public, disent les traités, le « gouvernement accordera des *facilités appropriées* pour « assurer que dans les écoles primaires, l'instruction sera « donnée dans leur propre langue aux enfants de ces ressor- « tissants (minoritaires) ». De ce texte, il est curieux de rapprocher celui du troisième alinéa de l'article 19 de la Constitution autrichienne où étaient posées pour l'Empire les règles fondamentales en matière scolaire : « Dans les pro- « vinces, où résident plusieurs races, les établissements d'en- « seignement public devront être organisés de telle façon que, « sans qu'il y ait de pression exercée pour l'enseignement « d'une deuxième langue provinciale, chaque peuple ait à sa « disposition les *moyens nécessaires* (die erforderlichen Mittel) « pour être instruit dans sa langue. »

Les formules sont voisines : des « moyens nécessaires », « des facilités appropriées » seront accordés par l'Etat ou par la province aux différents groupes nationaux. Mais sur la nature de ces « moyens » ou de ces « facilités », les traités ni la Constitution autrichienne ne donnent d'indication. C'est qu'ici la matière est particulièrement complexe, et qu'il est difficile à une loi générale d'en aborder le règlement.

1. Voir plus haut, p. 234.
2. Max Rosenfeld : *Die polnische Judenfrage*, p. 136.

*
* *

Nous avons vu que, devant la justice ou l'administration, les droits des diverses nationalités peuvent, dans une certaine mesure, se concilier. Connaissant plusieurs langues, ou assisté d'interprètes, le juge peut suivre un débat entre plaideurs de langues différentes, sans qu'aucun d'eux soit lésé.

Au contraire, l'instruction, surtout lorsqu'il s'agit d'instruction primaire, ne peut être donnée aux mêmes enfants que dans une langue. Les droits culturels des diverses populations d'un Etat ne peuvent se fondre ; ils exigent la création d'organes parallèles ; sinon, ils s'excluent.

Le problème ainsi posé doit être résolu dans une circonscription territoriale étroite. L'enfant qui fréquente l'école primaire, a de sept à douze ans. Matin et soir, pour gagner cet établissement et rentrer chez lui, il peut faire à pied 4 à 5 kilomètres ; il ne peut faire davantage. Si l'école est située hors de ce périmètre, il n'y a plus à parler pour lui de facilité ni de droit. Pratiquement, l'école lui est fermée Ces deux considérations qui tiennent à la nature même des choses, exclusivisme des droits culturels, proximité nécessaire de l'école, conduisent à cette conclusion, que l'Etat, pour assurer les droits culturels de ses sujets, devra multiplier ses écoles dans les régions de langues mixtes.

Mais à la mise en application de ce principe, s'opposent des considérations de fait. L'Etat ne peut accroître indéfiniment son budget de l'Instruction publique : il ne peut prendre à sa charge les frais que représentent la création et l'entretien d'une école, que si celle-ci répond aux besoins d'un certain nombre d'enfants. Là s'arrêtent les possibilités.

Ce qu'il faut donc chercher en cette matière, ce n'est pas une solution parfaite impossible ; c'est la solution approchée la plus satisfaisante. Comme un des essais les plus intéressants qui aient été tentés dans ce sens, il y a lieu de citer la nouvelle législation tchécoslovaque.

* *
*

L'organisation scolaire en Tchécoslovaquie est régie par la loi du 3 avril 1919, qui a modifié, sur quelques points la loi autrichienne du 2 mai 1883.

L'idée directrice en est simple.

« Une école primaire élémentaire (Volksschule) (1) natio-
« nale publique peut être établie dans toutes les communes
« dans lesquelles il y a, d'après la moyenne triennale, au
« moins quarante enfants susceptibles de fréquenter l'école,
« s'il n'y a pas dans la commune scolaire une école publique,
« ayant, comme langue d'enseignement, la langue maternelle
de ces enfants (2). »

Si l'une de ces écoles primaires élémentaires (Volksschule) est fréquentée par 400 enfants au moins, une école primaire supérieure (Bürgerschule) (3) peut être établie à côté. Ce sera suivant les cas, une école de garçons, de filles, ou une école mixte (4).

La langue d'enseignement dans ces écoles primaires, soit élémentaires, soit supérieures, est la langue maternelle des enfants (5).

* * *

Il n'y aura donc pas dans une même commune plus de 40 enfants minoritaires qui se trouveront privés de tout enseignement dans leur langue ; plus de 400, qui se trouveront privés d'un enseignement complet.

Parfois même, la loi permet au pouvoir exécutif, de descendre plus bas que ces chiffres-minima :

« En cas de motifs sérieux, le ministère de l'Instruction
« publique aura la faculté de décider exceptionnellement
« que des écoles primaires élémentaires (Volksschulen) selon
« l'article 1, des écoles supérieures (Bürgerschulen) selon
« l'article 2, pourront être établies et ouvertes pour un

1. La « Volksschule » correspond à peu près à ce qu'est chez nous l'école communale ; les enfants qui la fréquentent ont de 7 à 12 ans.

2. Art. 1

3. La « Bürgerschule » reçoit les enfants de 12 à 16 ans.

4. Art. 2.

5. Art. 1 pour les écoles élémentaires, art.3 pour les écoles supérieures.

« nombre d'élèves inférieur à celui qui est indiqué dans les « paragraphes précités » (1).

Cette mesure est susceptible d'assouplir la règle générale en considération de certaines situations de fait ; mais son caractère exceptionnel ne permet pas d'en trop attendre.

Une possibilité s'offre plus généralement aux enfants d'une minorité de langue, qui n'atteignent pas, dans la commune, le contingent exigé ; c'est la fréquentation de l'école d'une commune voisine.

Le cas a été prévu par la loi, pour les écoles primaires supérieures, plus rares que les autres : ces écoles ne pourront refuser de recevoir un enfant qui fait preuve des connaissances requises, même s'il vient d'une localité distante de plus de 4 kilomètres, à condition toutefois qu'il y ait de la place dans l'établissement (2).

* * *

Lorsque l'on a énuméré ces facilités, l'on a cité toutes celles, ou à peu près, qui sont concevables ; et l'on arrive au point le plus délicat, à celui qui est au fond du problème, et que la loi du 3 avril n'a pas abordé : la commune est mixte et ne fournit qu'un contingent scolaire : quelle sera la langue d'enseignement de l'école ?

Les anciens Etats composés de nations répondaient : celle qui a la majorité dans la commune ; c'était conforme au principe de l'égalité des langues... Mais les Etats contenant des minorités sont des Etats nationaux. Toutes les langues n'y sont pas de plain-pied. En adoptant la règle de la majorité communale, l'Etat, dans toutes les communes où la nation majoritaire est en minorité, se ferait l'instrument d'un travail de contre-nationalisation, opposé à ses propres fins. Il y a de plus un élément psychologique, qu'il ne faut pas négliger : la conscience parfois exclusive qu'a de ses droits « le peuple d'Etat »...

Sous une forme un peu différente, le problème s'était posé en Pologne Autrichienne. Cet exemple est à citer :

1. Art. 5.
2. Art. 3 : il ne peut y avoir plus de 80 enfants par classe.

L'ordonnance du 2 mai 1883, relative aux écoles primaires de l'Empire décidait que l'instituteur devrait être choisi de la confession religieuse de la majorité de ses élèves. Aux termes de cette décision, dans maints bourgs et villages de Galicie, où les Juifs sont en majorité, l'instituteur eût dû appartenir à la religion juive. Jamais, les Polonais ne l'ont admis. Devant l'opposition de la Diète, l'ordonnance impériale ne fut pas appliquée en Galicie.

Le point de vue de l'ordonnance était équitable ; c'est celui des Polonais qui néanmoins l'a emporté ; il était en somme logique qu'il en fût ainsi; il est probable qu'il en sera de même dans l'avenir.

Ce que peut donc faire la législation d'un Etat contenant des minorités, pour appliquer la disposition des traités, c'est ce qu'a fait la législation tchécoslovaque : Accorder à la minorité son école, toutes les fois qu'elle est en nombre suffisant pour l'alimenter ; fixer la limite inférieure de ce droit le plus bas possible. Demander plus à l'Etat, ce serait contredire au principe qui est, nous l'avons vu, à la base même des traités de minorités : la prépondérance de droit de la langue officielle. Mais alors, dans bien des cas, il faut aussi le constater, la minorité n'aura le choix qu'entre deux solutions : recevoir l'enseignement dans une langue étrangère ou être privée de tout enseignement public.

C. — Répartition équitable des fonds publics

La troisième clause des traités qui concerne les droits culturels vise le cas où des sommes seraient allouées sur les fonds publics à des établissements privés : œuvres charitables ou écoles. Elle figure dans tous les traités, sous les mêmes réserves que la précédente, à cette exception près qu'elle est reproduite dans le traité avec la Turquie :

« Dans les villes et districts, où réside une proportion considérable de ressortissants (autrichiens) appartenant à des « minorités ethniques, de religion ou de langue, les minorités « se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et

« l'affectation des sommes qui pourraient être attribuées par « le budget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres dans « un but d'éducation, de religion ou de charité (1). »

I. — *Conditions juridiques et modalités d'application*

« Les minorités, disent les traités, se verront assurer une « part équitable dans le bénéfice de l'affectation des sommes « qui pourraient être attribuées sur les fonds publics. »

Mais, ici se présente une objection juridique fondamentale. Seules, peuvent recevoir des dons ou subventions, seules peuvent être l'objet d'un droit, les personnes du droit : personnes civiles ou personnes morales. Or rien n'indique, dans les traités, que la personnalité morale soit reconnue aux minorités. Les traités de paix sont ainsi tombés dans la contradiction que reprochait M. Renner au législateur autrichien : « Vous « voulez donner des droits aux nations, disait-il. Commencez « donc par créer les nations ! Juridiquement, elles ne sont pas « nées, même pas *nascituri*, et l'héritage que vous leur accor- « dez, va tomber dans le domaine du fisc : c'est-à-dire : du « Statthalter (2). »

Comment les minorités recueilleraient-elles dans ces conditions l'héritage auquel les traités leur donnent droit ?

* * *

Il y a tout d'abord une distinction à établir. Par suite des conditions particulières de leur histoire, certaines minorités ont une existence autonome et une organisation propre plus ou moins étendue, reconnues par le droit public de l'Etat.

Ce sont les populations chrétiennes de Turquie, qui forment des « nations », dans le sens latin du mot, représentées officiellement devant le sultan par les Patriarcats (3). Ce sont les juifs de Pologne, dont les communautés locales (communes

1. Traités avec l'Autriche (art. 58), la Bulgarie (art. 55), la Hongrie (art. 59), la Turquie (art. 148), la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, l'Etat serbe-Croate-slovène, la Grèce (art. 9), la Roumanie (art. 10), l'Arménie (art. 5).
2. Karl Renner, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen.*
3. Voir plus haut, 1re partie, la notion des minorités, p. 28.

cultuelles » en Galicie et « communes juives » en Pologne Russe) sont dotées de la personnalité morale (¹).

Ici et là, la solution est simple. « Part équitable » signifie « part proportionnelle ». L'Etat en Turquie, l'Etat ou la commune en Pologne, font le partage des sommes dont il s'agit entre les différentes « nations » dans le premier cas, entre Chrétiens et Juifs dans le second, au prorata de l'importance numérique des groupes envisagés. Les sommes qui reviennent à chacun d'eux sont données à son représentant officiel, qui lui-même se charge de les répartir entre œuvres charitables et éducatives, suivant leurs besoins, ou telles autres considérations.

C'est d'ailleurs ce que spécifient les traités :

« Les fonds en question, dit le traité avec la Turquie, « seront versés aux représentants qualifiés des communautés « intéressées (²). »

Et le traité avec la Pologne :

« Des comités scolaires, désignés sur place par les commu- « nautés juives de Pologne assureront, sous le contrôle « général de l'Etat, la répartition de la *part proportionnelle* « des fonds publics assignés aux écoles juives en conformité « de l'article 9, ainsi que l'organisation et la direction de ces « écoles (³). »

* * *

Ce mécanisme suppose une organisation de la minorité, tout au moins un rudiment d'organisation, qui puisse servir de base à une représentation officielle. Mais, comment serait-il possible sans cette organisation ? Or, c'est la situation de la plupart des minorités nationales de l'Europe Centrale et Orientale. Ni dans l'Etat, ni dans la commune, elles n'existent au sens juridique du terme.

Devant l'Etat alors, point de collectivités, mais seulement

1. Voir plus bas appendice II. *les Juifs de Pologne*.
2. Traité avec la Turquie (art. 148).
3. Traité avec la Pologne (art. 10).
L'article 10 ajoute : « Les dispositions de l'article 9 concernant l'emploi des « langues dans les écoles sont applicables aux dites écoles. »

des individualités éparses : personnes minoritaires, établissements minoritaires ; point ce répartiteur intermédiaire qu'est en Turquie le Patriarche, en Pologne le comité scolaire, qui reçoit proportionnellement au nombre de ressortissants qu'il représente, et qui distribue suivant des considérations d'opportunité. L'Etat étant répartiteur direct par la force des choses, ces deux opérations, distinctes là, se confondent ici dans ses attributions. C'est lui-même qui suivant des considérations d'équité et d'opportunité tout ensemble, aura à partager les fonds, entre des établissements minoritaires et majoritaires, dont chacun ne représente que lui-même.

L'on conçoit dès lors que le mot « équitable » n'a plus le sens rigoureux, le sens mathématique, qu'on pouvait lui donner dans le premier cas ; entre l'importance des établissements minoritaires, et l'importance numérique de la minorité, il n'y a pas fatalement un rapport direct.

Dire, dans ces conditions, que la minorité doit se « voir assurer une part équitable », c'est dire seulement que les établissements minoritaires ne devront pas être traités autrement que s'ils étaient dirigés par des membres de la majorité.

C'est une formule extrêmement lâche.

II. — *Portée actuelle et extension possible de cette mesure*

Cette disposition des traités s'applique dans le cas où « des sommes pourraient être attribuées sur les fonds « publics, par le budget de l'Etat, les budgets municipaux « ou autres, dans un but d'éducation, de religion ou de cha- « rité ». Comme toute mesure qui repose sur une hypothèse, celle-ci est de signification très variable et n'offre aucune garantie de certitude aux minorités.

La subvention aux établissements privés (hôpitaux, œuvres charitables, écoles) est pour l'Etat un moyen de remplir ses devoirs d'assistance et d'enseignement à l'égard de ses sujets. Ce moyen ne joue un rôle important que dans la mesure où l'Etat n'assure pas directement lui-même le fonctionnement de ces services. La portée de cette disposition varie donc d'un

Etat à l'autre, en raison inverse du développement de l'enseignement et de l'assistance publics. Appelée à être grande dans les Etats où ceux-ci sont insuffisants (Turquie, Arménie, Etats balkaniques) elle paraît devoir être à peu près négligeable dans d'autres (Tchécoslovaquie, Autriche) (1).

* * *

De peu de valeur positive sous sa forme actuelle, cette clause est néanmoins d'un grand intérêt, car, en posant la question de la personnalité morale de la minorité, elle contient en germe le principe d'une solution nouvelle au problème des droits culturels : la substitution à la garantie de l'Etat de l'initiative privée.

Pour en arriver là, il suffit d'étendre le principe, et de combler les lacunes signalées plus haut.

Les traités n'ont reconnu le droit des minorités à une participation, que sur les fonds publics qui seraient alloués par l'Etat aux établissements privés, l'assistance et l'école publiques s'adressant également à tous les sujets, et étant censées répondre également aux besoins et aux droits de chacun.

Or, précisément, les minorités réclament que l'assistance et l'école soient, en ce qui les concerne, retirées à la compétence de l'Etat, pour être confiées à leur propre direction. La répartition équitable devrait en conséquence porter, non plus seulement sur « les sommes qui pourraient être attribuées dans un but d'éducation, de religion, ou de charité », mais sur l'ensemble des budgets de l'enseignement, de l'assistance et des cultes. A cet effet, la minorité, reconnue comme personne morale du droit public, ou bien recevrait de l'Etat une part des fonds de ces budgets, proportionnée à son importance numérique, ou bien obtiendrait de lui le droit de per-

1. L'article 13 de la loi tchécoslovaque du 3 avril 1919 prévoit qu'une allocation peut être consentie de temps en temps aux écoles primaires et secondaires en cas de motifs sérieux, pour couvrir les dépenses de personnel et de matériel.

cevoir directement sur ses membres, les contributions afférentes à ces dépenses [1].

La solution que nous venons d'esquisser n'est autre que celle de l'autonomie.

1. Cette revendication a été formulée très nettement par les Juifs. Voir l'appendice II : *les Juifs de Pologne*.

CHAPITRE IV

L'AUTONOMIE

La critique la plus grave que les minorités adressent en effet aux traités, est d'avoir considéré le problème qui les concerne comme un problème théorique, un problème de laboratoire, alors qu'il s'agit d'êtres vivants.

Un à un, l'analyse a relevé les traits qui les distinguaient et soigneusement les a notés : race, langue, religion. Mais il est un élément qui, par sa nature, devait échapper à l'analyse, et qui, précisément, en reliant entre eux ces caractères divers, en constitue la synthèse et la vie ; nous voulons dire : le sentiment.

Pour qu'un administrateur, un juge, un maître d'école inspire confiance aux membres de la minorité, il ne suffit pas qu'il entende et qu'il parle leur langue ; il faut qu'entre eux et lui, existe ce lien indéfinissable que créent une religion ou une culture communes et de mêmes habitudes héréditaires : ce que les Allemands expriment d'un mot, si simple qu'il déconcerte l'analyse : « Deutsch fühlen ! » sentir à la manière allemande !

C'est à cet instinct profond que répond, dans les programmes minoritaires, la revendication de l'autonomie ([1]).

Les traités ne l'ont admise qu'avec la plus extrême prudence, faisant de l'octroi de l'autonomie une mesure exceptionnelle, en réservant le bénéfice à quelques minorités nationales et religieuses de l'Europe Centrale et Orientale : Saxons et Szeckler de Transylvanie, Valaques du Pinde, Ruthènes (2). Plus larges sont les dispositions qui visent les Chrétiens en Turquie, les Musulmans en pays chrétiens. C'est

1. V. Ire partie, ch. II : *Le Problème des minorités, l'autonomie*, p. 37.

2. Nous rappelons pour mémoire l'autonomie qui est reconnue aux écoles juives. Voir au chapitre précédent, p. 255.

qu'ici la différence absolue de religion, de mœurs et de statut personnel rendait irréalisable une assimilation complète.

I. — Minorités religieuses et nationales

a) *Autonomie religieuse et scolaire : les Saxons de Transylvanie*

Trois minorités ont été dotées dans les mêmes termes par les traités de l'autonomie religieuse et scolaire : les Saxons et les Szeckler de Transylvanie, les Valaques du Pinde.

« La Roumanie agrée d'accorder, sous le contrôle de l'Etat « roumain, aux communautés des Szeckler et des Saxons « en Transylvanie, l'autonomie locale, en ce qui concerne « les questions religieuses et scolaires [1]. »

L'autonomie stipulée ici est « locale » : aucun organe d'ensemble n'est prévu, qui centralise la minorité et la représente devant l'Etat ; elle est circonscrite au domaine de la religion et de l'école et s'exerce sous le contrôle du gouvernement.

Enfin — c'est le second point à noter — les minorités en faveur desquelles elle a été établie, ne sont pas des minorités quelconques, mais des « communautés » à la fois religieuses et nationales. Entre elles, d'ailleurs bien des traits communs. Petits groupes nationaux, séparés depuis longtemps de leur souche ethnique, établis dans un pays de montagnes, Szecklers, Saxons et Valaques, ont pu résister aux efforts centralisateurs de l'Etat sous la souveraineté duquel ils étaient placés. Leur autonomie, qui a pris racine dans les institutions du moyen âge, s'est conservée jusqu'à nos jours sous le couvert de la religion.

L'exemple des Saxons de « Siebenbürgen » permet de saisir sur le vif ces caractères [2].

1. Traité avec la Roumanie : article 11, même disposition dans le traité avec la Grèce, en faveur des Valaques du Pinde, art. 12.

2. Les renseignements donnés ici ont été pris dans le livre de M. Teutsch : *die Siebenbürger Sachsen* (Leipzig, librairie Koehler, 1916). Les Saxons comptent en Transylvanie 235.085 représentants, sur une population totale de 2.675.355

* * *

Le terme de « Saxons » servi, au moyen Âge, à désigner de façon générale, les populations germaniques. Les Saxons qui s'établirent en Transylvanie, ne sont point originaires de Saxe, mais des régions de la Moselle et du Rhin. Ils y vinrent en deux étapes, à la fin des xiie et xiiie siècles, appelés par les Rois de Hongrie, à la fois comme colons pour cultiver les terres, et comme soldats, pour « défendre la Couronne ».

Leur première installation se fait au sud de la Transylvanie, à la frontière valaque, entre le Alt et le Grand Kokel c'est-à-dire dans la province actuelle d'Hermannstadt [1]. Dans la suite, ils fondent d'autres établissements : au sud est, dans la région de Kronstadt, au nord, dans celle de Mediasch, tout au nord à Bistritz, dans le Nösnerland.

Le droit qui les régit à l'origine est le droit communément appliqué alors aux colons germaniques. La commune saxonne, indépendante de la juridiction du Comitat hongrois, est rattachée directement à la Couronne, sauf l'obligation imposée à ses membres d'exécuter certaines prestations : tribut annuel et aide militaire.

En 1224, les *Lettres d'Or de Franchise* (der Goldene Freibrief), délivrées par Andreas II, groupent toutes les communes situées « entre le Broos et la Draas » en un Comitat unique, ayant son centre à Hermannstadt, auquel est reconnu le droit d'élire son assemblée (Gauversammlung) et son magistrat suprême (Oberster Richter) [2]. Des privilèges analogues

habitants (statistique de 1910). Sur l'ancien territoire saxon, il y avait en 1910, 205 communes (148 avec population allemande, 57 avec population non allemande) ; il faut ajouter au premier chiffre, 80 communes peuplées par des Allemands, bien que n'ayant jamais fait partie du pays saxon : soit au total : 228 communes allemandes. La population saxonne actuelle est formée d'une classe paysanne (petite propriété), et d'une classe intellectuelle : pas de prolétariat urbain.

1. Premiers établissements à Hermannstadt, Leschkirch, puis à Reps et Schaessburg.

2. La province d'Hermannstadt fut divisée en 7 « justices » ou circonscriptions judiciaires (Stühle), d'où le nom de « Siebenbürgen » (7 bourgs, chefs-lieux), qui s'est étendu dans la suite à l'ensemble des établissements saxons de Transylvanie.

sont accordés au xv[e] siècles aux autres colonies : en 1402 aux « Deux Justices » (II Stühle) de Mediasch et de Schelk, jusque-là rattachées au Comté des Szeckler ; en 1422 à Kronstadt ; à la fin du xv[e] siècle, à Bistritz...

Enfin, en 1486, Matthias renouvelle « les Lettres d'Or de Franchise » d'Andreas pour l'ensemble des territoires occupés par les Saxons. C'est ainsi que les VII « Justices » (Hermannstadt), les II Justices (Mediasch), le Burzenland (Kronstadt), le Nösnerland (Bistritz), bien que séparés géographiquement, forment une unité politique, sous le nom de pays Saxon (Sachsenland). Désormais, tous envoient leurs délégués à l'assemblée d'Hermannstadt, qui, de régionale, devient « nationale », « l'Université » (Universität) des Saxons de Siebenbürgen. Ce régime, qui constitue les Saxons en une « nation », sur le même modèle que les Szeckler et la noblesse magyare, a été une des bases de Constitution de la principauté indépendante de Transylvanie (1) ; elle a survécu au rattachement de celle-ci à l'Autriche (2), et n'a disparu définitivement, que lors de « l'Union » à la Hongrie (1865) (3).

* * *

A mesure qu'au xix[e], la question des langues prenait une place plus importante, la lutte contre l'autonomie des Saxons se faisait plus vive. Peut-être ceux-ci eussent-ils succombé, si, au cours de leur histoire, un élément nouveau n'était venu les affermir dans la conscience de leurs droits.

En 1542, Honterus, disciple de Luther, a apporté en Transylvanie les principes de la Réforme. Ces principes trouvaient l'Eglise saxonne déjà constituée en église autonome, assez

1. En 1437 est scellée entre Saxons, Szeckler et noblesse magyare l'union des trois nations (Unio trium nationum), renouvelée en 1506 et en 1542. L'union de 1542 signée sous la régence d'Isabelle, durera autant que l'indépendance de la principauté. Elle complète l'organisation interne de chacune des nations.

2. Le « Diploma Leopoldinum » de 1691 confirme tous les privilèges de la noblesse magyare, des Saxons et des Szeckler, établit la liberté religieuse pour les Catholiques, les Calvinistes et les Luthériens, décide que les fonctionnaires publics ne pourront être que des Hongrois, des Szeckler ou des Saxons.

3. L'« Université » s'est réunie la dernière fois en 1863, pour décider l'union à la Hongrie.

centralisée, en sorte qu'entrés dans son sein, ils l'envahirent toute entière. Bien mieux, comme elle était distincte des autres églises, ils ne débordèrent pas son cadre. Ils n'atteignirent ni les Szeckler, ni la noblesse magyare, ni les Roumains orthodoxes. Ils gagnèrent tous les Saxons et ne gagnèrent qu'eux. Fidèle évangélique et Saxon sont ainsi en Transylvanie, devenus des termes synonymes. [1]

La foi religieuse a conservé à la race dans les Temps modernes sa pureté primitive. Elle a isolé les Saxons des autres habitants du pays, comme, au Moyen-Age, leur situation de colons libres dans un monde servile ou quasi-servile. Autonome, l'Eglise évangélique a servi d'armature aux institutions nationales. Quand celles-ci ont été menacées, elle les a sauvées, en les couvrant de son manteau. « Le peuple, écrit « Teutsch, ne serait pas resté allemand, s'il n'était devenu « évangélique ». [2]

* * *

L'école est en effet uniquement confessionnelle, « un établissement de l'Eglise » (eine Kirchliche Anstalt). Chaque paroisse évangélique — c'est-à-dire chaque commune saxonne — a son école primaire (Volksschule), qui, suivant l'importance du lieu, compte de une à huit classes. En outre, la communauté possède des écoles primaires supérieures, des gymnases, des écoles réales, deux séminaires, une école normale et une faculté de droit à Hermannstadt.

Les maîtres sont groupés en corporations : assemblées de district et assemblée générale des instituteurs (Bezirkslehrerversammlungen, Lehrertag), association des professeurs d'enseignement secondaire (Mittelschulverein).

Les frais scolaires ont été pendant longtemps supportés presqu'exclusivement par la communauté elle-même, qui a dû s'imposer les plus lourds sacrifices ; le tribut payé annuellement pour l'école et l'église s'est élevé parfois jusqu'à

1. La statistique de 1910 donne : d'après la langue parlée : Allemands : 235.085 ; d'après la religion évangélique 229.028.

2. *Es wäre nicht deutsch geblieben, wenn es nicht evangelisch geworden wäre*, Teutsch, *op. cit.*, p. 92.

une moyenne de 15 à 20 couronnes par tête. Depuis 1912, l'Etat hongrois avait consenti à augmenter assez notablement la subvention due à l'Eglise évangélique, aux termes de la constitution de 1848.

L'école saxonne était régie par les lois générales de l'Etat sur l'enseignement privé. Certaines de ces lois, notamment la loi Apponyi de 1907 sur les écoles primaires privées (¹), lui ont été très préjudiciables. Néanmoins, il existait en sa faveur des dérogations du droit commun en ce qui concerne par exemple les méthodes d'enseignement.

Se suffisant à elle-même, et suffisant aux besoins de la communauté, conservant la langue et les méthodes allemandes, protégée par son caractère confessionnel, l'école saxonne de Transylvanie s'est employée à former des générations d'hommes dignes de leur histoire : sujets fidèles de l'Etat, en même temps que défenseurs de leur culture et de leur nationalité (²).

En lui accordant l'autonomie, les Traités n'ont fait que confirmer une situation acquise.

b) *Autonomie des Ruthènes*

L'autonomie reconnue aux Ruthènes rattachés à la Tchécoslovaquie est singulièrement plus étendue que celle que nous venons d'étudier :

« La Tchécoslovaquie s'engage à organiser le territoire des « Ruthènes au sud des Carpathes, dans les frontières fixées « par les principales Puissances alliées et associées, sous la

1. La question scolaire en Hongrie a été réglée : Tout d'abord par la loi de 1868, inspirée par le comte Eötwös, qui reconnaît aux confessions religieuses le droit de diriger leurs écoles sous la surveillance des inspecteurs scolaires, puis par la loi de 1879, sous le ministère Tisza, qui prescrit l'enseignement obligatoire du magyar, prescription renouvelée par la loi de 1882. Enfin la loi Apponyi de 1907 sur les « conditions juridiques des écoles primaires privées » décide qu'après 4 années d'école l'enfant doit pouvoir exprimer sa pensée en magyar verbalement et par écrit; sinon, l'instituteur encourt une responsabilité.

2. C'est le programme exprimé à maintes reprises par les Saxons de Transylvanie notamment dans leur mémoire au Parlement de Francfort en 1848 : « Nous « voulons être et rester ce que nous avons été, un peuple loyalement allemand « et des citoyens fidèles de l'Etat auquel nous appartenons. »

« forme d'une unité autonome à l'intérieur de l'Etat tchécos-
« lovaque munie de la plus grande autonomie compatible
« avec l'unité de l'Etat tchécoslovaque [1]. »

* * *

Le territoire dont il s'agit, situé sur le versant sud des Carpathes, à la pointe orientale de la Slovaquie, comprend les trois comitats de Bereg, Ugoca et Marmaros, et la partie est du comitat d'Uzhorod, soit un territoire comptant approximativement 11.000 kilomètres carrés et 600.000 habitants [2].

Il n'englobe pas toute la population ruthène ; d'autres éléments se trouvent plus à l'ouest, mêlés aux Slovaques dans les comitats de Zemplin, Saris, Spiz, Abauj [3]... On peut, sans crainte, évaluer ceux-ci à plus de 100.000.

Les Ruthènes de Tchécoslovaquie sont une branche de la famille des Petits-Russes ou Ukrainiens, représentés, d'après les dernières statistiques, par plus de 22 millions d'habitants en Russie, et près de 4 dans l'ancien Empire austro-hongrois [4]. Leur langue est très voisine de la langue russe, dont elle ne diffère que comme un dialecte ; ils appartiennent à la confession uniate.

Bien que la Ruthénie des Carpathes ait évolué depuis le XIVe siècle sous des influences occidentales, elle garde néanmoins une physionomie propre qui la différencie profondément de la Slovaquie. Ce trait avait frappé la Conférence de la Paix : « Le territoire ruthène, avait-elle constaté, a un caractère particulier et doit faire l'objet d'un règlement à part » [5].

1. Traité avec la Tchécoslovaquie, art. 10.

2. Comitat de Bereg : 3.787 kilomètres carrés et 207 647 habitants.
Comitat de Ugoca : 604 kilomètres carrés et 81.267 habitants.
Comitat de Marmaros : 6.480 kilomètres carrés et 308.790 habitants.

3. Dans le Comitat de Zemplin, 38 986 Ruthènes sur 210.989 habitants dans celui de Saris, 38.500 sur 174.620 ; dans celui de Spiz : 12.327 sur 172.867.

4. 22.380.551 en Russie, d'après la statistique de 1897, 3.803.023 en Autriche-Hongrie d'après la statistique de 1910.

5. Voir dans l'introduction le discours de M. Benes, p. 11.

C'est en effet un règlement tout à fait exceptionnel, que les traités ont établi en sa faveur.

* * *

Il fait songer quelque peu à celui de certaines possessions britanniques...

« Le territoire des Ruthènes sera doté d'une diète auto-« nome... Le gouverneur du territoire des Ruthènes sera « nommé par le Président de la République tchécoslovaque « et responsable devant la diète autonome » (1).

Les traités ont délimité les domaines dans lesquels la Diète exercerait sa compétence législative ; tout d'abord : « en ma-« tière de langue, d'instruction et de religion » : c'est-à-dire dans toutes les matières culturelles ; en second lieu, dans « les questions d'administration locale » ; la Diète agira ici, en quelque sorte, par délégation de l'Etat (2). Enfin, les traités ont laissé à la législation tchécoslovaque, la porte ouverte, pour étendre, dans la mesure où elle le jugerait bon, les attributs législatifs de la diète : « Pour toutes les questions que les lois tchécoslovaques lui attribueraient » (3).

L'administration du territoire ruthène est exercée par les Ruthènes eux-mêmes : « La Tchécoslovaquie agrée que les « fonctionnaires du territoire ruthène seront choisis, autant « que possible, parmi les habitants de ce territoire » (4).

* * *

Ces dispositions, très libérales, permettent aux Ruthènes, d'une part, de fixer eux-mêmes les lois qui régiront l'emploi de leur langue, l'exercice de leur religion et leurs écoles ; de l'autre, d'être administrés et jugés par des fonctionnaires choisis dans leurs rangs ; ils jouissent ainsi d'une self-admi-

1. Traité avec la Tchécoslovaquie, art. 11.
2. Le règlement établi par les traités se rapproche de la conception de M. Renner, voir Ire partie, ch. III : *La formule de M. Renner.*
3. Traité avec la Tchécoslovaquie, art. 11.
4. Id., art. 12.

nistration complète et de la self-legislation dans les matières qui touchent à leur caractère distinctif.

Une autonomie, conçue, comme celle-ci, sous forme de décentralisation provinciale, est possible pour une minorité groupée sur un territoire très défini [1]. Encore, cette solution dans le cas des Ruthènes, n'est elle point parfaite, puisqu'un grand nombre d'entre eux, établis hors de leur territoire national, se trouveront exclus des avantages des traités.

Cependant, telle qu'elle est, elle serait susceptible — au moins théoriquement — de trouver d'autres champs d'application que celui-là. Pour ne citer qu'un cas, qui a été envisagé, un régime du même ordre pourrait s'adapter à la situation géographique des Allemands de Tchécoslovaquie, en Bohème et en Moravie [2]. C'est ce que suggérait, en leur faveur dans ses Contre-propositions du 10 juillet 1919 la Délégation autrichienne à la Conférence de la Paix [3].

Mais, comme nous le disions, en matière d'autonomie, les traités se sont tenus sur la réserve ; dans la crainte sans doute des dangers politiques qui pourraient naître de ce régime, ils n'ont point voulu généraliser : ils l'ont confirmé en faveur des Saxons et Szekler en Transylvanie et des Valaques dans le Pinde ; ils ont largement décentralisé le territoire ruthène, trop différent du reste de l'Etat tchécoslo-

1. Pour arriver aux mêmes résultats à l'égard d'une minorité qui ne serait pas groupée sur un territoire bien défini, il faudrait recourir au système de la personnalité. Voir Ire partie, chapitre III.

2. Les Allemands de Tchécoslovaquie forment en Bohème 4 groupements denses, séparés par des régions de langues mixtes : 1° Celui du nord-ouest sur les pentes des monts Métalliques et de la forêt de Bohème (19 districts, 861.637 allemands ; proportion de 100 o/o à 85 o/o) ; 2° celui du nord-est à l'extrémité des monts Métalliques et dans la partie septentrionale du mont des Géants (13 districts, 855.301 Allemands ; proportion de 99 o/o à 79 o/o) ; 3° partie centrale du mont des Géants (3 districts, 151 193 Allemands ; proportion de 96 o/o à 75 o/o) ; 4° sud de la forêt de Bohème (96.000 Allemands) 505.592 Allemands en outre sont dispersés sporadiquement.

En Moravie, 4 groupements : 1° Mährische Trubau (58 289) ; 2° nord-est, le long de la frontière de Silésie (174.000) ; 3° district de Mentitschein (41 813) ; 4° sud : district de Znaim et Nikolsbourg. 359.996 sont dispersés sporadiquement.

3. Voir ces Contre-propositions, Ire partie, ch. III, *La formule de M. Renner*, p. 51.

vaque, pour pouvoir lui être assimilé : ils n'ont point été au delà.

II. — Minorités chrétiennes et musulmanes

Lorsque l'on passe de l'Europe Centrale à l'Europe Orientale, des Etats chrétiens, à ceux dans lesquels Chrétiens et Musulmans voisinent, le problème se complique de la différence existant entre les statuts personnels des individus. Il y a alors une scission à établir, non seulement dans le domaine des institutions publiques — comme pour les Ruthènes en Tchécoslovaquie — mais dans celui du droit privé.

Qu'il s'agisse des Chrétiens dans l'Empire ottoman, ou des Musulmans dans les Etats chrétiens, les données sont les mêmes. Mais, d'un cas à l'autre, il y a la distance qui sépare un problème résolu d'un problème à résoudre (1).

a) *Communautés chrétiennes en Turquie*

A l'égard des Chrétiens de Turquie, les traités se sont en effet bornés, dans leurs grandes lignes, à maintenir le *statu quo* :

« Le Gouvernement ottoman s'engage à reconnaître et à « respecter l'autonomie ecclésiastique et scolaire de toute « minorité ethnique en Turquie. A cette fin, et sous réserve « des dispositions contraires du présent traité, le Gouverne- « ment ottoman confirme et soutiendra dans l'avenir, dans « toute leur étendue, les prérogatives et immunités d'ordre « *religieux*, *scolaire* ou *judiciaire* accordées par les sultans « aux races non musulmanes, en vertu d'ordonnances spé- « ciales ou de décrets impériaux (firmans, hattis, bérats), « ainsi que par ordres ministériels ou ordres du Grand Vizir.

« Tous décrets, lois, règlements, ou circulaires émanant « du gouvernement ottoman et comportant des abrogations, « restrictions ou amendements desdites prérogatives et im-

1. Voir 1re partie, chap. 1er, *Chrétiens et Musulmans*.

« munités seront considérés à cet égard comme nuls et non « avenus [1]. »

Ces privilèges, dont les premiers furent accordés, lors de son entrée à Constantinople, par Mahomet II au Patriarche Œcuménique, ont été étendus dans la suite aux différentes communautés chrétiennes et à la communauté juive. En des termes très voisins de ceux du traité de Sèvres, le hutti-humayoum, rendu le 18 février 1856 à l'inspiration de la France et de l'Angleterre, en avait confirmé la valeur [2], en même temps qu'il posait les principes du droit public ottoman. L'on peut, sur cette base, juger de leur étendue.

I. *Autonomie religieuse.* — L'autonomie religieuse est à peu près complète, tant en ce qui concerne la discipline et l'organisation hiérarchique, que l'administration des biens temporels de l'Eglise.

Le chef de la hiérarchie ecclésiastique, le patriarche, est nommé « d'après les règlements d'élection en vigueur ». Une fois qu'il a reçu du sultan son diplôme d'investiture, et qu'il a, à son entrée en fonctions, prêté serment selon « une for« mule concertée entre notre Sublime Porte et les Chefs spiri« tuels des différentes communautés », il est irrévocable [3]. « Ils ne sont jamais descendus de leur siège, écrit Fuad pacha [4], « qu'à la demande formelle de leurs administrés spiri« tuels ou en raison de leur démission spontanée, et les garan« ties d'innamovibilité solennellement inscrites dans leur fir« man d'investiture ont été scrupuleusement respectées. »

Ils nomment les membres de leur clergé en pleine indépendance, sans ingérence de la Porte. Un fait cité avec un

1. Traité de Sèvres, art. 149.

2. Hutti-humayoum du 18 février 1856.

« Art. 2. — Sont reconnus et maintenus, en totalité, les immunités et privilèges spirituels donnés et accordés par nos illustres ancêtres, et à des dates postérieures, aux communautés chrétiennes et autres, non musulmanes, établies dans notre Empire, sous notre égide protectrice.

3. *Id.*, Article 2... Le principe de la nomination à vie des patriarches, après la révision des règlements d'élection aujourd'hui en vigueur, sera entièrement et sincèrement appliqué, conformément à leur bérat d'investiture.

4. Considérations sur l'exécution du firman impérial du 18 février 1856. Mémoire de Fuad pacha aux ambassadeurs de la Sublime Porte. Constantinople, 15 mai 1867, § 3 (Aristarchi bey, t. II, p. 28).

peu de complaisance peut-être par Fuad pacha, montre le respect dont celle-ci entoure leurs privilèges à cet égard. L'église bulgare, de tendance nationaliste, est mécontente des choix du patriarcat œcuménique, qui se portent de préférence sur le clergé grec. « Malgré le désir sincère de tenir « compte de ces aspirations, écrit Fuad, le gouvernement « impérial a dû rester spectateur des efforts de ses sujets « bulgares dans le sens qui vient d'être indiqué, dans la « crainte d'amoindrir l'autorité du patriarche grec de Cons- « tantinople et de toucher à des immunités, parmi lesquelles « le droit de nommer les chefs de l'église bulgare (1). »

* * *

Même liberté en matière de gestion temporelle... La communauté pourvoit elle-même à l'entretien « des édifices con- « sacrés à son culte, de ses écoles, de ses hôpitaux, de ses « cimetières » (2) et à l'administration de son patrimoine (3). Une autorisation de la Porte ne lui est pas nécessaire pour réparer et restaurer dans leur forme primitive les édifices existant, mais seulement pour en construire de nouveaux. Dans ce cas, elle soumet ses plans à la Porte, qui les accepte « à moins qu'il n'y ait pour le gouvernement quelque obs- « tacle administratif » (4).

Les propriétés ecclésiastiques, placées sous la sauvegarde du droit commun, sont assimilées aux propriétés qui ont le même caractère chez les Musulmans, à ce titre dotées des mêmes privilèges, notamment de l'exemption d'impôts (5).

Enfin, pour subvenir aux charges, les patriarches perçoivent sur les membres de leur communauté, des redevances ecclésiastiques. Celles-ci, supprimées en droit par le Hutti-humayoum de 1856, ont été rétablies devant l'opposition

1. *Id.*, § 3.
2. Hutti-humayoum, article 4.
3. *Id.*, article 3.
4. *Id.*, article 5. Aristarchi bey cite comme exemple d'empêchement administratif « le voisinage d'une mosquée, la nature Vakouf du terrain dépendant « d'un établissement religieux ».
5. Considérations sur l'exécution du firman du 18 février 1856, § 3.

« du Clergé chrétien, peu disposé à abandonner la perception « des taxes ecclésiastiques et peut-être aussi à accepter d'être « subventionné par un Gouvernement musulman » (1).

II. *L'autonomie scolaire.* — L'école, comme l'église de qui elle dépend, est autonome. « Chaque communauté, lit-on « dans le hutti-humayoum de 1856, est autorisée à établir « des écoles publiques pour les sciences, les arts et l'indus- « trie (2). »

Mais, ce règlement, et avec lui la loi sur l'Instruction publique, soumettaient l'établissement et le fonctionnement de ces écoles au contrôle de la Porte.

« Seulement, le mode d'enseignement et le choix des pro- « fesseurs de ces sortes d'écoles seront placés sous l'inspec- « tion et le contrôle du conseil mixte d'Instruction publique, « dont les membres sont nommés par nous (3). »

Ce point toujours contesté en droit par les patriarches comme contraire à leurs privilèges, était accepté en fait, car le contrôle pendant longtemps resta lointain et libéral, plus théorique que réel (4). Les choses changèrent, lors de l'avènement du régime jeune-turc. Le règlement du 19 juin 1910 plaça toutes les écoles primaires privées sous la surveillance du Ministère de l'Instruction publique. Dès lors, les inspecteurs refusèrent de reconnaître les patriarches comme intermédiaires entre le Ministère et les Instituteurs des écoles chrétiennes : de là, des conflits avec les patriarches, conflits qui aboutirent fréquemment à la fermeture de ces écoles (5).

Les traités ont mis fin à cette controverse, en affranchissant définitivement les écoles des communautés de la surveillance de l'Etat. Par une dérogation remarquable au droit

1. *Id.*
2. Hutti-humayoum, art. XVI.
3. *Id.*
4. « A l'égard des écoles créées et dirigées par les communautés, la liberté « la plus absolue leur est laissée par le Gouvernement impérial qui n'intervient « jamais que pour empêcher, le cas échéant, que la direction de ces écoles ne « soit confiée à des personnes dont les principes seraient notoirement hostiles à « l'autorité du Gouvernement impérial ou contraire à l'ordre public ». Fuad pacha, *op. cit.*, § 10.
5. Mandelstam, *le sort de l'Empire ottoman*, p. 31.

commun étudié plus haut [1], le traité avec la Turquie stipule que les membres de la minorité auront le droit de diriger et de contrôler à leurs frais les établissements scolaires *indépendamment et sans aucune ingérence des autorités ottomanes* [2]. Cette disposition, qui s'applique aux écoles secondaires et d'instruction supérieure, aussi bien qu'aux écoles primaires, confirme l'autonomie absolue des communautés chrétiennes en matière scolaire. Nous avons vu également qu'une procédure a été prévue, qui rend effective leur participation aux subventions accordées par l'Etat [3]. D'autres dispositions du traité de Sèvres, visant également l'école, n'ont point rapport avec le principe d'autonomie, mais répondent à une situation de fait, spéciale à la Turquie [4].

III. *Prérogatives judiciaires.* — Par suite de l'impossibilité où ils se trouvaient de soumettre les Chrétiens au droit musulman, les sultans, dès l'origine, ont, nous l'avons vu, reconnu aux patriarches la qualité de législateurs et de juges sur les membres de leur communauté [5]. Cette compétence s'étend aux questions, qui à l'égard des Musulmans sont réglées par le droit « Cheri » : c'est-à-dire, non seulement aux questions proprement religieuses, mais à celles qui touchent au statut personnel. Entre les tribunaux du cheri, et ceux des patriarches, il y a parallélisme dans l'organisation judiciaire ottomane :

« Quant aux procès qui dépendent des lois religieuses, « écrit Fuad et qui, par leur nature, ne peuvent intéresser « que des Musulmans entre eux ou des Chrétiens entre eux, « ces procès seront portés, comme par le passé, devant la « juridiction du « Cheri » pour les Musulmans et devant la « juridiction communale ecclésiastique pour les Chrétiens,

1. Voir le chapitre précédent, *Associations et écoles privées.*
2. Traité de Sèvres : art. 147.
3. Voir le chapitre précédents, *Répartition équitable des fonds publics*, p. 254.
4. Article 146 du traité de Sèvres : « Le Gouvernement ottoman s'engage à « reconnaître la validité des diplômes émanant d'universités ou d'écoles étran« gères reconnues, et admettra les titulaires au libre exercice des professions et « industries pour lesquelles ces diplômes donnent capacité. »
5. Voir 1re partie, chap. 1er, *Chrétiens et Musulmans.*

« lesquels tribunaux spéciaux seront régis par des lois et des « règlements particuliers [1]. »

Les questions mettant aux prises Chrétiens et Musulmans sont réservées aux tribunaux mixtes, prévus par la loi des vilayets, et dans lesquels Chrétiens et Musulmans ont une représentation égale [2].

* * *

Au principe d'après lequel les prérogatives des communautés Chrétiennes ne pourront être réduites, le troisième alinéa de l'article 149 du traité de Sèvres apporte une dérogation :

« Toute modification du régime judiciaire ottoman introduite en conformité des dispositions du présent traité sera « considérée comme l'emportant sur les stipulations du pré- « sent article, en tant que cette modification affectera des « individus appartenant à des minorités ethniques. »

Il est fait allusion ici à la grande réforme exposée à l'article 136 [3] : la suppression du régime des Capitulations auquel sera substitué un « régime judiciaire soit mixte, soit « unifié ». Elle affecte les Chrétiens, protégés d'une nation capitulaire, qui se trouvaient jusque-là justiciables du tribunal du consul.

1. Considérations sur l'exécution..., *op. cit.*, § 13.

2. La loi des vilayets de 1867 institue dans chaque vilayet une Haute Cour d'appel, dans chaque sandjak un tribunal civil, dans chaque caza, un tribunal. Le président du tribunal est assisté de 6 mumeiz (conseillers) : 3 Musulmans et 3 Chrétiens. Le tribunal connaît de toutes causes, à l'exception : 1° des contestations entre Musulmans ressortissants aux tribunaux du « Cheri » ou entre non-Musulmans ressortissants à la juridiction spéciale des communautés non-musulmanes ; 2° des matières de la compétence exclusive des tribunaux de commerce. Voir Aristarchi bey, t. II, p. 273 et suiv.

3. « une Commission... sera constituée dans les trois mois qui suivront la mise en vigueur du présent traité, pour préparer un projet de réforme judiciaire destiné à remplacer en Turquie le régime actuel des capitulations en matière judiciaire. »

b) *Les Musulmans dans les Etats chrétiens (Etat serbe-croate slovène, Grèce, Arménie)*

La situation particulière des Musulmans en pays chrétiens fait l'objet d'un article spécial des traités avec trois Etat : l'Etat serbe-croate-slovène, la Grèce et l'Arménie. [1] Ceux-ci ne pouvaient, comme le traité de Sèvres, se référer au droit public en vigueur ; mais, pour instaurer un régime nouveau, ils avaient un précédent dans la Convention internationale de Constantinople du 24 mai 1881, qui s'était, en Thessalie, trouvée en présence du même problème [2].

* * *

Le premier paragraphe de cet article concerne le statut personnel des Musulmans :

« La (Grèce) convient de prendre, à l'égard des Musulmans, « toutes dispositions nécessaires, pour régler, conformément « aux usages musulmans, les questions de droit de famille et « de statut personnel. »

D'après « les usages musulmans », ces questions sont réglées, nous l'avons vu, par les tribunaux du « Chéri ». La disposition des traités se ramène donc à consacrer le pouvoir juridictionnel de ces tribunaux dans les territoire détachés de la Turquie. Elle le consacre dans son étendue actuelle. La Convention internationale de Constantinople, en maintenant les tribunaux de « Chéri » avait limité leur compétence aux « matières purement religieuses » [3]. Au contraire, les traités actuels ont adopté le point de vue qu'avaient exposé aux Conférences de 1881 les Plénipotentiaires ottomans : « Les affaires « et les procès concernant les legs, les donations, les succes- « sions, les mariages, les divorces et les parentés entre Musul-

1. Traités avec l'Etat serbe-croate-slovène, art. 10, avec la Grèce, art. 14, avec l'Arménie, art. 5.

2. Voir plus haut, 2e partie, ch. I, p. 95.

3. Convention de Constantinople, art. 7 : « Les tribunaux du Cheri locaux continueront à exercer leur juridiction en matière purement religieuse ».

« mans seront jugés par les tribunaux et les fonctionnaires « du Cheri » (1).

* * *

Les tribunaux et les fonctionnaires du Cheri, comme les « Imans » chargés des fonctions purement religieuses, sont, dans l'Empire ottoman, rattachés hiérarchiquement au Cheik-hul Islamat de Constantinople, par qui ils sont nommés, de qui ils reçoivent leurs directives.

Un problème se posait alors : les territoires cédés à la Grèce ou à l'Arménie étant détachés de l'Empire ottoman, les liens hiérarchiques et religieux existant entre les organisations musulmanes locales et le Cheikh-ul-Islamat subsisteraient-ils ou seraient-ils rompus ?

Dans leur mémoire cité plus haut, les Plénipotentiaires ottomans à la Conférence de Constantinople s'étaient prononcés avec force pour la première solution : « Les liens des tribu- « naux du Cheri, des Imans, des Khatibs avec le Cheikh ul- « Islamat seront maintenus » (2). C'est la seconde qu'adoptent formellement les traités :

« La Turquie renonce expressément à tous droits de sou- « veraineté ou de juridiction, de quelque sorte qu'ils soient, « sur les Musulmans soumis à la souveraineté ou au protec- « torat de tout autre Etat.

« Aucun pouvoir ne sera exercé *directement ou indirecte- « ment par une autorité ottomane quelconque* dans les territoires « détachés de la Turquie, ou ayant actuellement, en vertu du « présent traité, un statut reconnu par la Turquie » (3).

* * *

Cette mesure se justifie aisément, en considération de l'influence politique, qui peut être exercée sous le couvert de la

1. Articles présentés par les plénipotentiaires ottomans à la 1re Conférence (art. 9) 1er annexe au Protocole général (*Livre jaune des Affaires de Grèce*) 1880-1881) voir 2e partie, ch. I, p. 95 et suiv.
2. *id.*, art. 8.
3. Traité de Sèvres, art. 139.

religion. Mais, de ce fait, il y a lieu de prévoir une adaptation de l'organisation hiérarchique des Communautés musulmanes au statut territorial résultant des traités. L'on ne trouve à cet égard aucune indication dans les traités avec la Grèce et l'Arménie.

Une disposition relative à l'organisation hiérarchique a été prise au contraire en faveur des minorités musulmanes de l'Etat serbe-croate-slovène, c'est-à-dire des populations de Bosnie et Herzégovine, confirmant le régime qui avait été institué par l'Autriche, depuis leur séparation du Cheikh-ul-Islamat.

« Le Gouvernement serbe-croate-slovène provoquera éga-
« lement la nomination d'un Reiss-ul-Ulema. »

* * *

Le dernier paragraphe de l'article consacré aux communautés musulmanes vise les édifices affectés au culte et les fondations pieuses : « La (Grèce) s'engage à accorder protection
« aux mosquées, cimetières et autres établissements religieux
« musulmans. Pleine reconnaissance et toutes facilités seront
« assurées aux fondations pieuses (Vakoufs) et aux établisse-
« ments musulmans religieux et charitables actuellement
« existant, et la (Grèce) ne refusera pour la création de nou-
« veaux établissements religieux et charitables, aucune des
« facilités nécessaires, garanties aux autres établissements
« privés de ce genre. »

Les termes employés par les traités : *protection*, *pleine reconnaissance et toutes facilités* ne spécifient pas dans quelle mesure l'administration de ces édifices sera exercée de façon autonome par les communautés, dans quelle mesure elle sera soumise au contrôle de l'Etat (1).

1. Les plénipotentiaires ottomans avaient en 1881 précisé ces points :

Article V. — Les mosquées, les médressés, les raviés et toute autre institution musulmane de cette nature seront à l'abri de tout empiètement de la part du gouvernement hellénique et des autorités helléniques, qui ne s'immisceront en aucune façon dans l'administration des fonds affectés à leur conservation et à leur entretien.

Article VII. — L'administration des fonds et des immeubles vakoufs, la gestion

La question la plus délicate est celle des biens Vakoufs qui, dans la législation ottomane, sont régis par un droit très spécial. Ce droit sera-t-il respecté au même titre que le droit de famille et le statut personnel ? C'est la solution adoptée dans la rédaction des projets de mandats [1]. Mais, sur ce point encore, les traités ne donnent aucune indication.

Il faut noter enfin qu'aucun texte non plus ne concerne l'école musulmane. Celle-ci est donc régie par les principes généraux exposés au chapitre précédent. Il semble cependant qu'au même titre que l'école juive, imprégnée comme elle d'esprit religieux [2], elle eût pu faire l'objet d'un privilège plus étendu.

* * *

L'autonomie reconnue aux Communautés musulmanes reste fort en deçà de leurs revendications [3], en deçà de l'autonomie des communautés chrétiennes en Turquie. Mais il n'y avait point ici comme là un droit public déjà établi. En Orient comme dans l'Europe Centrale, en face du problème musulman comme du problème national, les traités, tout en reconnaissant l'autonomie là où elle existait, ont évité d'en étendre le principe hors des domaines où la nécessité s'en imposait de façon absolue.

et l'affectation à leur but, de leurs revenus, ainsi que l'entretien des cimetières musulmans seront dévolus aux communautés musulmanes.

1. A titre d'exemple, voici l'article 9 du projet de mandat sur la Palestine : « Le mandataire assumera la responsabilité de veiller à ce que le système judi- « ciaire établi en Palestine protège... (*b*) la loi et, dans la mesure qui sera jugée « utile, la juridiction actuellement en vigueur en Palestine pour les questions « qui peuvent soulever les croyances religieuses de certaines communautés, par « exemple les lois relatives aux Vakoufs et au statut personnel : en particulier, « le mandataire admet que le contrôle et l'administration des Vakoufs s'exerce- « ront conformément à la loi religieuse et aux dispositions du fondateur. »

2. Sur l'école juive, v. le chap. précédent.

3. Voir l'*Introduction à l'étude des revendications islamiques*, par M. Massignon, *Revue du Monde musulman*, vol. 39.

CHAPITRE VII

LES LOIS ECONOMIQUES ET SOCIALES

Les traités de 1919-1920 ne contiennent aucune disposition, concernant la situation économique et sociale des minorités. L'on ne peut cependant passer sous silence, une question, qui, pour certaines d'entre elles, égale en importance les questions précédemment étudiées. Tout au moins faut-il la signaler, ne serait-ce que pour dire comment et pourquoi elle se pose, et pourquoi aussi elle échappe, plus que toute autre, à un règlement international.

I. — Position du problème

Les ressortissants de l'Etat, appartenant à une minorité, doivent jouir *en droit et en fait*, nous l'avons vu, *du même traitement et des mêmes garanties* que les autres ressortissants de l'Etat. Ils ont, aux termes de cette clause, une première certitude : celle de n'être point soumis à une législation d'exception ; la loi qui s'applique à eux, est applicable à tous.

Mais l'activité économique des membres de la minorité peut être conditionnée dans une certaine mesure par leurs pratiques religieuses. De plus, s'ils sont aptes à remplir toutes les fonctions, à occuper tous les emplois, ils n'en ont pas moins en fait dans l'Etat, une situation économique et sociale donnée, parfois assez différente de celle du reste de la population. Pour toutes ces raisons, des lois, générales dans leur forme, peuvent être des lois d'exception par leurs effets. Elles sont applicables à tous ; mais tous ne sont pas sensibles aux mêmes points... Il y a alors minorité dans l'ordre

économique et social, comme dans le domaine de la religion ou de la culture intellectuelle...

Quelques exemples illustreront cette idée.

* * *

En étudiant les jours consacrés au culte, nous avons eu l'occasion de mentionner les conséquences qu'entraîne pour les juifs, la pratique du Sabbat (1). Elle les met dans une situation d'infériorité, lorsqu'ils ont à collaborer avec une majorité d'ouvriers chrétiens dans une entreprise quelconque.

Mais, lorsque les Juifs travaillent entre eux, comme c'est le cas le plus général, il semble que le problème soit tout résolu. Comme les Chrétiens, ils consacrent six jours aux occupations profanes, et le septième à leur culte. Que ce jour soit différent de celui des Chrétiens peu importe! A condition toutefois, que, chômant le samedi, ils soient libres de travailler le dimanche...

Or voici qu'en Pologne, la loi impose à tous le repos obligatoire du dimanche (2). Le commerçant juif, qui ferme son magasin le samedi pour remplir ses devoirs religieux, doit le fermer le dimanche pour obéir à la loi. La concurrence n'est plus égale :

« Les Rezwoy (organisations coopératives), disait Pri-
« loutski, député populiste juif au conseil municipal de Var-
« sovie, s'efforcent de détruire le commerce juif ; mais la con-
« currence doit être libre, et les moyens de lutte honnêtes...
« Mais *obliger son concurrent à fermer deux jours par se-
« maine, alors qu'on ne ferme soi-même qu'un jour*, prendre
« pour soi les meilleures places, ce n'est plus de la concur-
« rence, mais de la persécution ; et l'autorité qui est chargée
« de veiller aux intérêts de tous ne peut pas se faire le com-
« plice de ces pratiques (3). »

1. Voir plus haut, ch. III, *les Droits individuels*.
2. Voir Max Rosenfeld : *Die Polnische Judenfrage*, p. 118.
3. Discours au Conseil municipal de Varsovie, 4-17 décembre 1916 (dans la revue le *Peuple juif*).

* * *

Pour qu'une discrimination de cette sorte soit possible, il n'est pas nécessaire de faire intervenir le caractère religieux de la minorité. Celle-ci peut y donner prise par sa seule situation économique et sociale. L'exemple le plus typique est celui des Juifs de l'Est. Exclus pendant longtemps de la propriété foncière de l'existence rurale, ils se sont retranchés dans les professions industrielles et commerciales. Ils ont actuellement le monopole de fait de certaines branches de commerce (commerce des céréales, de la viande et des produits alimentaires en Pologne, vente au détail des boissons et spiritueux en Roumanie), et de certaines formes de commerce : commerce ambulant, colportage, dans les deux pays (1)... Toute loi, qui atteint un de ces commerces, atteint par contre-coup les Juifs, aussi sûrement, aussi directement parfois, que s'il était spécifié qu'elle ne s'appliquerait qu'à eux.

Sous une toute autre forme, le cas se présente avec une netteté presque égale dans les pays qui ont été enlevés à la Hongrie : Slovaquie, Transylvanie. Conquérant, grand seigneur, le magyar est resté le grand propriétaire foncier, le Slovaque ou le Roumain formant la population paysanne. Une loi qui frapperait les propriétés de plus de 500 hectares par exemple, frapperait le magyar, et presque uniquement lui (2).

En dépit de leur apparence de généralité, ces mesures, on le voit, seraient, en fait et dans le plein sens du terme, des

1. Voir les chiffres précis, dans l'appendice II : *les Juifs en Pologne*.

2. Le cas se présente également dans les pays baltes (Esthonie, Lettonie, Lithuanie), en ce qui concerne la classe des Allemands désignés couramment sous le nom de « baron baltes ». En Esthonie par exemple, les « barons baltes » possédaient avant la révolution 60 o/o de terres. Les Esthoniens, peuple de paysans, étaient autrefois les serfs des barons. La libération qui date de 1816-1817, eut pour effet de chasser ces serfs de la terre qu'ils cultivaient héréditairement. En automne 1919, la Constituante esthonienne votait une loi de lotissement agraire, en application de laquelle les « barons » ont été en grande partie expropriés.

mesures d'exception. Mais est-il possible à un traité de les prévenir, à un contrôle de les empêcher ?

II. — Possibilités d'une solution internationale

Les prévenir serait les prévoir... La multiplicité des formes qu'elles sont susceptibles de revêtir rend cette prévision à peu près impossible. Elles peuvent en effet se dissimuler sous les prétextes les plus divers, faire l'objet de lois de toute nature.

Ce peut être une loi de finances : l'impôt, inégalement réparti, pèse plus lourdement sur telle branche de la production ou sur telle forme de propriété ; ou encore, un commerce, qui était exercé en fait par une minorité, est monopolisé par l'Etat [1]. Ce peut être une loi de police : interdiction du colportage et du commerce ambulant. Ce peut être une loi d'hygiène : prohibition de la vente de l'alcool, fermeture des débits de boisson. Ce peut être une loi agraire : partage des terres, etc...

Toute loi est susceptible, par quelque côté, d'atteindre plus spécialement un groupe social déterminé, et ainsi de devenir un instrument de lutte nationale. Comment un traité pourrait-il prévenir, dans tous les domaines, l'ingéniosité du législateur ?

Tout au plus, au cas où un danger bien défini paraît particulièrement menaçant, lui appartient-il d'en sauvegarder la minorité :

« Pendant une période de six mois après la mise en vigueur « du présent traité, la Grèce s'engage à n'introduire aucun « nouveau règlement tendant à modifier le régime foncier « dans les territoires acquis par la Grèce en conformité des « traités ayant mis fin à la guerre de 1914-1919 [2] ».

C'est là une clause unique. Elle est d'ailleurs toute locale,

1. C'est ce qui est arrivé en Pologne pour le commerce du sel, voir : Max Rosenfeld, *op. cit.*, p. 68.

2. Traité avec la Grèce, art. 11.

et, comme on le voit, toute temporaire. A la généraliser, à en étendre le principe à d'autres domaines, les traités risqueraient de paralyser l'Etat dans son rôle de législateur, le pays dans sa vie économique.

Ce qu'ils pouvaient faire — ce qu'ils ont fait — c'est de stipuler que les ressortissants minoritaires jouiront du même traitement que leurs concitoyens, non seulement *en droit*, mais *en fait*.

Cette disposition n'a toutefois de portée positive que si elle sert de base à un contrôle. Or, un contrôle international est-il concevable en cette matière ?

* * *

Qu'on le remarque : transposées dans le cadre d'un Etat homogène, toutes les lois que nous avons précédemment citées à titre d'hypothèses ou d'exemples, n'apparaissent que comme très légitimes.

La législation française frapperait d'un impôt proportionnellement plus lourd certaines propriétés ou certaines formes d'activité ; elle restreindrait, supprimerait même la liberté du commerce ambulant ; nul ne verrait dans ces lois, autre chose que des lois fiscales ou de police ; les Etats-Unis prohibent la vente de l'alcool, nul ne voit là autre chose qu'une loi d'hygiène.

L'ordre public a ses exigences dans tous les Etats, dans ceux qui contiennent des minorités aussi bien que dans les autres. On ne saurait empêcher ces derniers de prendre les mesures qu'il leur commande, certaines minorités devraient-elles en souffrir. Seules peuvent être considérées comme vexatoires, et par conséquent comme blâmables, les mesures dont l'ordre public serait le prétexte, et l'esprit d'hostilité la raison véritable. C'est donc moins dans le fait lui-même que dans l intention du législateur, que réside la faute ; et c'est sur cette intention que le contrôle international aurait en définitive à se prononcer.

La question est à coup sûr délicate ; toute règle positive en

cette matière fait défaut; tout est affaire de nuance et d'appréciation : Où finit l'ordre public ? Où commence la vexation ?... Un contrôle international peut-il, dans ces conditions, s'exercer efficacement, sans entraver l'action de l'Etat ? Est-il la vraie solution ? N'y a-t-il pas lieu plutôt d'envisager une organisation qui mette la minorité en mesure de faire valoir elle-même ses droits ?

CHAPITRE VIII

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Qu'il s'agisse de leurs droits culturels ou de leur situation économique et sociale, les membres des minorités n'échappent point à la législation générale de l'Etat : partant, ils ont un intérêt évident à y collaborer.

Une disposition d'ensemble leur reconnaît, nous l'avons vu, les mêmes droits politiques qu'aux autres ressortissants de l'Etat (1) : comme eux, ils sont électeurs et éligibles, c'est là une première mesure ; pour en saisir les insuffisances, il faut en considérer les effets.

Les minorités groupées en masses compactes sur un territoire sont à peu près assurées d'avoir une représentation propre dans les assemblées législatives, l'importance de celle-ci restant toutefois subordonnée au tracé des circonscriptions électorales et au nombre de sièges attaché à chacune d'elles. Mais les minorités qui sont disséminées sur de vastes territoires, minorités dans la province et le district comme dans l'Etat, n'ont point de garanties semblables. Les voix de leurs membres, à défaut d'un régime spécial qui les groupe et les unisse, se perdent parmi les voix majoritaires, sans faire nombre. C'était la situation dont souffraient avant la guerre, les Juifs en Pologne et en Galicie (2).

Ainsi, à côté de la disposition générale qui reconnaît à tous les ressortissants des droits politiques égaux, l'on en peut concevoir une autre qui aurait pour objet d'assurer aux minorités, par un système approprié à leur situation géographique, une représentation proportionnelle dans les assemblées délibérantes de l'Etat. L'idée s'en trouve émise dans

1. Voir plus haut, chapitre III, *les Droits individuels, l'Égalité.*
2. Depuis 1907, il y avait 4 députés Juifs à la Diète de Galicie (Appendice II).

tous les programmes minoritaires ; et dans certains, elle est au premier rang : c'est par la réclamation de curies électorales distinctes que s'est annoncé en Galicie le mouvement national juif (1).

Dans le droit international, la question n'était pas toute nouvelle. Lorsque le traité de Berlin fait de la Bulgarie une principauté autonome, il prévoit que, « dans les localités où « les Bulgares sont mêlés à des populations turques, rou- « maines, grecques ou autres, il sera tenu compte des droits « et des intérêts de ces populations en ce qui concerne les « élections » (2). C'est là d'ailleurs un précédent unique.

Les traités de 1919-1920 ne contiennent à ce sujet que des dispositions fragmentaires : l'une concerne « le territoire des Ruthènes » ; d'autres visent la Turquie, l'Arménie, et les « nouveaux territoires acquis par la Grèce depuis le 1er août 1914 » ; d'autres enfin, le territoire de Smyrne et la ville d'Andrinople.

I. — Le territoire des Ruthènes

« La Tchéco-Slovaquie garantit au territoire des Ruthènes « une représentation équitable dans l'Assemblée législative « de la République tchéco-slovaque, à laquelle ce territoire « enverra des députés élus conformément à la constitution de « l'Etat tchéco-slovaque (3). »

Le territoire des Ruthènes, dont nous avons décrit plus haut l'organisation autonome (4) enverra donc une représentation à l'Assemblée législative de Prague, « représentation équitable », dit le traité. Pour être précis, nous traduirons, comme dans le cas de la répartition des fonds publics : représentation proportionnelle (5).

La solution pratique est ici particulièrement simple, car il

1. Voir appendice II, *les Juifs de Pologne*.
2. Traité de Berlin, art. 4. Voir IIe partie : *les Minorités nationales et les Grands Congrès du XIXe siècle*, ch. III.
3. Traité avec la Tchéco-Slovaquie, art. 13.
4. *L'Autonomie des Ruthènes*, chap. VI.
5. *La Répartition équitable des fonds publics*, chapitre V.

s'agit d'une minorité territorialisée, plus exactement même que de Ruthènes, « du territoire des Ruthènes », dont les frontières seront tracées par les puissances alliées et associées (1). L'on a donc devant soi un élément stable, de nature à servir de base à un calcul exact.

Ce territoire compte environ 600.000 habitants, sur les 13 millons qui peuplent l'ensemble de l'Etat tchécoslovaque. Le nombre des députés ayant été fixé pour toute la République à 300 par les lois constitutionnelles, le chiffre des représentants, auxquels aura droit le territoire des Ruthènes, devra être à 300 dans la même proportion que 600.000 est à 13 millions.

C'est ce que décide la loi électorale tchécoslovaque du 23 février 1920 :

« Le 22e cercle électoral a le siège de sa commission à « Uzhorod : il est formé par le territoire russo-carpathique ; « ce cercle électoral élit 9 députés. »

Aucune difficulté ici.

* * *

Le territoire des Ruthènes, aux termes des dispositions étudiées plus haut, est doté, nous l'avons vu, d'une Diète autonome, dont la compétence législative embrasse les questions culturelles et celles d'administration locale (2).

Il serait donc illogique que ses représentants à l'Assemblée législative de Prague fussent admis à prendre part à l'élaboration de lois qui, touchant ces questions, n'obligeraient pas leurs mandataires. Aussi, le traité avec la Tchécoslovaquie décide-t-il :

« Toutefois, ces députés ne jouiront pas du droit de vote « dans la Diète tchécoslovaque, en toutes matières législa- « tives du même ordre que celles attribuées à la Diète « ruthène (3). »

Autonomie dans les affaires qui leur sont propres ; codé-

1. Traité avec la Tchécoslovaquie, art. 10 : « Le territoire des Ruthènes, dans les frontières fixées par les principales puissances alliées et associées. »
2. Voir *Autonomie des Ruthènes*, chapitre VI.
3. Traité avec la Tchécoslovaquie, art. 13.

cision dans les affaires communes (Selbstbestimmung, Mitbestimmung : l'on retrouve ici la formule de M. Renner (1).

II. — Turquie, Grèce, Arménie

Les dispositions qui figurent dans les traités avec la Turquie, la Grèce et l'Arménie ne visent plus une province autonome, mais soit l'ensemble des territoires soumis à la souveraineté de ces Etats (Turquie, Arménie) (2), soit une partie de ces territoires, ne se distinguant pas des autres par un statut particulier (Grèce) (3).

La procédure adoptée n'est pas la même dans le traité avec la Grèce que dans ceux avec la Turquie et l'Arménie. L'Etat hellénique « s'engage à mettre en vigueur dans un délai de trois ans après la mise en vigueur du présent traité », une loi électorale conçue dans un esprit déterminé. La Turquie et l'Arménie ont à faire un projet, et à le « présenter aux puissances alliées », ce n'est que revêtu de l'approbation des puissances que ce projet deviendra loi. Aussi le délai de présentation est-il plus bref que le précédent : de deux ans au lieu de trois.

« Le système électoral » qu'il s'agit d'établir, devra *tenir compte des droits des minorités ethniques*, telle est la rédaction adoptée dans les traités avec la Grèce et l'Arménie. Celle du traité avec la Turquie est différente : il *devra être basé sur le principe de la représentation proportionnelle des minorités ethniques*. Y-a-t-il, entre les deux formules, synonimie complète ? La seconde est, à coup sûr, comprise dans la première : mais la première ne comprend-elle que la seconde ? Ne laisse-t-elle pas place à d'autres systèmes, qui, tout en assurant une certaine représentation aux minorités, ne leur donneraient pas une représentation proportionnelle ? En examinant le projet que devra leur soumettre l'Arménie,

1. Voir Ire partie, chap. III, *les Difficultés du problème, la formule de M. Renner.*

2. Traité avec la Turquie art. 145, avec l'Arménie art. 4.

3. Traité avec la Grèce, art. 7 : « Cette disposition n'est applicable qu'aux territoires acquis par la Grèce postérieurement au 1er août 1914. »

les puissances auront l'occasion de préciser leur interprétation à cet égard.

* * *

Les délais impartis aux Etats pour l'élaboration de ces lois ont pour point de départ « la mise en vigueur des traités ; ces traités n'ayant pas été ratifiés, la question est actuellement en suspens ; et, en l'absence de lois interprétatives, il est difficile d'examiner les modalités grâce auxquelles le principe de la représentation proportionnelle pourra être appliqué aux cas visés.

Cependant, avec des variates — c'est là ce que l'on peut dire — ces systèmes électoraux se ramèneront fatalement à l'un des deux types fondamentaux, qui résument toutes les possibilités : territorialisme ou personnalisme : le premier consistant à adopter un tracé des circonscriptions électorales conforme au principe des nationalités et à répartir les sièges entre les circonscriptions de façon équitable , le second, à établir des circonscriptions suffisamment larges, pour que dans leur cadre les éléments de même nationalité puissent s'organiser en curies électorales distinctes, et à répartir les sièges entre circonscriptions, et, dans chaque circonscription, entre curies, suivant les principes de proportionnalité. Le premier de ces systèmes n'est applicable qu'aux minorités territorialisées ; le second permet de tenir compte des aspirations des différents groupes ethniques vivant sur le même sol.

III. — Territoire de Smyrne ; ville d'Andrinople

Outre celles que nous venons d'analyser, les traités avec la Turquie et la Grèce contiennent des dispositions plus précises visant, le premier le territoire de Smyrne [1], le second la ville d'Andrinople [2].

La ville et territoire de Smyrne [3] sont régis, d'après les

1. Traité avec la Turquie (art. 72).
2. Traité avec la Grèce (art. 15).
3. Les limites géographiques du territoire de Smyrne ont été définies dans l'article 66 du traité avec la Turquie.

traités, par un statut très spécial. Ils restent sous la souveraineté théorique de l'Empire ottoman, l'exercice des droits de souveraineté étant transférés à la Grèce [1]. A l'expiration d'une période de cinq années depuis la mise en vigueur du traité de Sèvres, « le Parlement local pourra, par un vote « émis à la majorité des voix, demander au Conseil de la So- « ciété des Nations l'incorporation définitive dans le royaume « de Grèce de la ville de Smyrne et du territoire décrit à l'ar- « ticle 66 [2] ».

Il importait donc, ici plus qu'ailleurs, à cause du rôle tout exceptionnel, qu'il était destiné à jouer, de faire du Parlement l'image exacte de la population. Aussi, l'article 72 du traité de Sèvres, avec une insistance toute particulière, précise-t-il.

« Il sera institué un Parlement local avec un système élec- « toral propre à assurer la *représentation proportionnelle de « toutes les fractions de la population, y compris les minori- « tés ethniques, de langue et de religion* [3]. Dans un *délai de six « mois* à dater de la mise en vigueur du présent traité, le Gou- « vernement hellénique devra soumettre au Conseil de la So- « ciété des Nations un projet de système électoral satisfaisant « aux conditions prévues ci-dessus : ce système ne pourra « entrer en vigueur qu'après avoir été approuvé par ledit « Conseil statuant à la majorité des voix [4]. »

Cette procédure rappelle, dans son principe, celle qui a été adoptée à l'égard de la Turquie et de l'Arménie ; il y a toutefois cette différence que c'est devant le Conseil de la Société des Nations et non devant les puissances alliées, que le projet de système électoral devra être porté ; les délais laissés à la Grèce pour son élaboration sont particulièrement brefs.

* * *

1. Traité avec la Turquie (art. 69).
2. *Id* (art. 83).
3. Il est à remarquer qu'à la formule « minorités ethniques » employée en général dans les traités avec la Turquie, la Grèce et l'Arménie, est substituée ici une formule plus compréhensive.
4. (art. 72).

Entre le statut international du territoire de Smyrne et celui de la ville d'Andrinople, il n'y a pas de rapport à établir. Le traité de Sèvres attribue directement Andrinople à la Grèce (1).

Cependant, en considération sans doute des souvenirs historiques qui la rattachent à la Turquie, et du chiffre élevé de sa population musulmane, cette ville a été dotée d'une organisation particulière qui la différencie du reste du territoire hellénique (2).

« La Grèce s'engage, dans une période d'une année après la « mise en vigueur du présent traité, à soumettre à l'appro- « bation du Conseil de la Société des Nations un projet d'or- « ganisation pour la ville d'Andrinople (3). »

C'est dans ce projet, que les principes de représentation proportionnelle devront trouver place :

« Ce projet comportera un Conseil municipal, dans lequel « les différents éléments ethniques résidant dans la dite ville « seront représentés. Les Musulmans auront droit de parti- « ciper aux fonctions exécutives (4). »

IV. — Autonomie et Représentation proportionnelle

Comme celles qui concernent l'autonomie, les dispositions relatives à la représentation proportionnelle sont l'exception dans les traités de 1919-1920. Elles ne s'appliquent qu'à quelques minorités, à celles-là mêmes auxquelles une certaine autonomie a été reconnue.

Ce sont en effet les Ruthènes en Tchécoslovaquie ; les communautés chrétiennes en Turquie ; en Arménie, les Musulmans ; en Grèce, Musulmans et Bulgares ; si l'on excepte les

1. Traité avec la Turquie, art. 27 (I, 2).
2. L'article 86 du traité avec la Turquie précise en effet que la Grèce agréera « l'insertion, dans un traité particulier, des dispositions qui seront jugées néces- « saires, *notamment en ce qui concerne Andrinople*, pour protéger en Grèce, les « intérêts des habitants. »
3. Traité avec la Grèce (art. 15)
4. *Id.*

Bulgares de Grèce, il y a, entre les cas d'application de ces deux mesures, concordance parfaite.

Dans cette concordance, ne faut-il voir que rencontre fortuite? Il ne semble pas. Par leur forme et par leur fond, par leur mode d'exécution comme par leur principe, l'autonomie et la représentation proportionnelle sont étroitement apparentées : le problème, dans un cas, est vu du dedans, dans l'autre du dehors ; mais c'est le même problème, ou mieux la même conception.

* * *

Parenté de forme et de moyen tout d'abord : à leur base, la représentation proportionnelle, comme l'autonomie, exigent qu'une distinction soit établie entre les membres des différents éléments ethniques. Cette distinction peut se faire en passant par l'intermédiaire du territoire : le territoire des Ruthènes est délimité : il a une Diète autonome ; il envoie représentation équitable à l'Assemblée de Prague. Elle peut se faire directement entre les individus, la « nationalité » (Nationalität) devenant partie intégrante de leur statut juridique : le Musulman, en Grèce ou en Arménie, a un statut juridique différent du Chrétien ; il est justiciable d'autres tribunaux que lui ; il peut être électeur dans d'autres curies.

Parenté de fond et de principe aussi : l'autonomie fait de la minorité un groupe, une « communauté distincte » ; et c'est parce qu'elle est une « communauté distincte », que se justifie sa représentation proportionnelle dans les Assemblées de l'Etat. Si la notion de collectivité vient à disparaître, l'idée même de comparaison que l'on trouve dans le terme de « représentation proportionnelle » cesse d'être intelligible. Il n'y a plus que des individus ; il ne peut plus y avoir que des droits individuels. Dès lors, il n'y a pas à parler d' « égalité proportionnelle », mais seulement d'égalité arithmétique : c'est la conception atomistique...

* * *

Entre ces deux conceptions, les traités — nous avons cher-

ché à le montrer au cours des chapitres précédents, — ont choisi la seconde. Comme les centralistes autrichiens, ils se sont efforcés d'établir les dispositions relatives aux minorités sous forme impersonnelle et générale. Ils se sont défendus surtout de faire des minorités, « des communautés politiques distinctes (1) ». Et, s'ils se sont parfois départis de cette attitude, ce n'est que dans des cas très déterminés, où l'assimilation était impossible, et où ils ne faisaient que confirmer une situation existante.

Peut être en adoptant ce point de vue, les traités ont-ils méconnu les données réelles du problème? Ils ont laissé certaines questions sans réponse (2) ; les réponses mêmes qu'ils ont données sont de garantie précaire, parce qu'étant impersonnelles, elles constituent des droits, sans qu'il y ait un « sujet du droit », juridiquement capable d'intenter une action pour les défendre (3)...

Mais, les traités semblent avoir été dominés par la crainte de tomber dans l'autre écueil : l'affaiblissement de l'unité de l'Etat...

1. Dans la lettre à M. Paderewski, le Président de la Conférence insiste sur ce point : « Elles (ces clauses) ne constituent pas une reconnaissance des Juifs en tant que communauté politique séparée dans l'Etat polonais. »

2. Ainsi, la répartition des fonds publics, l'autonomie, les questions économiques, la représentation proportionnelle.

3. Voir plus loin le chapitre X : *les garanties d'exécution.*

CHAPITRE IX

RÉPARATIONS

Les dispositions précédentes forment un bloc : elles regardent l'avenir, et, avec plus ou moins de généralité, tentent de le prévoir et de l'organiser.

Mais le problème des minorités n'était point tout entier dans l'avenir. Les populations chrétiennes de Turquie, victimes pendant la guerre de déportations en masses et de massacres, les Juifs de l'Est victimes de pogromes, réclamaient aussi la liquidation du passé. C'est un aspect nouveau du problème : son aspect de réparation.

Au reste, la question des réparations ne se limite pas à ces cas déterminés. Massacres et pogromes peuvent se reproduire ; et, sans aller jusqu'à ces tragiques hypothèses, il est permis d'envisager des mouvements nationaux atteignant, dans leurs personnes et dans leurs biens, certains sujets d'un Etat. L'Etat doit à tous les habitants de son territoire pleine protection de la vie et de la liberté. Mais qu'il renonce à remplir ce rôle, qu'il ne le puisse pas, qu'il soit surpris dans sa vigilance, voilà une situation de fait à régler : sur quelle base ? par quelle procédure ? qui tenir pour responsable des désordres ?...

A toutes ces questions, l'on chercherait en vain une réponse de principe dans les traités. Des mesures relatives aux réparations n'ont été prises qu'à l'égard de la Turquie. Mais y a-t-il là l'élément d'une généralisation possible ?

I. — Les Réparations dans le traité avec la Turquie

Les années de guerre ont été marquées en Turquie par des conversions forcées, des déportations en masses et des mas-

sacres à l'égard des populations chrétiennes en général, et plus particulièrement des Arméniens [1].

Il est difficile de donner des précisions sur le nombre des victimes. Les renseignements que l'on possède sur la question ne concordent pas ; l'accord n'est même point établi sur le nombre des Arméniens avant la catastrophe. Le patriarcat arménien l'évalue à 2.100.000 ; le Gouvernement ottoman à 1.100.000 : le « Livre bleu [2] » anglais entre 1.600.000 à 2 millions. D'après ce même document, 600.000 auraient été massacrés ; 600.000 en 1916 survivaient aux lieux de leur déportation.

Ces déportations se firent en général sans délai, ou dans un délai très bref. Les Arméniens, atteints par cette mesure, n'eurent ni le temps de liquider leurs immeubles, ni la possibilité d'emporter leurs meubles. Ceux-ci furent pillés ; ceux-là, aux termes de la loi de 1915 sur les propriétés abandonnées, passèrent aux mains de nouveaux propriétaires.

Il y avait donc, pour les traités, plusieurs problèmes à résoudre : permettre aux convertis par force de revenir à leur foi d'origine ; rendre la liberté aux détenus ; remettre les déportés en possession de leurs biens.

a) *Conversions forcées*

Les conversions semblent avoir été encouragées par le Gouvernement ottoman, comme un moyen de parvenir à l'assimilation des populations allogènes : pour les Chrétiens, elles furent un moyen d'échapper à la déportation. Le trait est noté par plusieurs observateurs : « Partout, il est arrivé, « dit le Dr Niepage, que des Arméniens adultes ont pu sauver « leur vie, en embrassant l'islamisme [3]. » « En beaucoup

1. Les déportations des Arméniens se firent d'avril à novembre 1915. Sur ce sujet une nombreuse littérature. Voir Mandelstam, *le sort de l'Empire ottoman*, p. 245 et suiv.

2. Ces évaluations sont données par le livre bleu anglais. *The treatment of Armenians in the Ottoman Empire*, 1915-1916 (p. 646-651 et 664).

3. Dr Niepage, *Quelques documents*, III, p. 154-155.

« de cas, écrit Lepsius, le seul moyen d'échapper à la dépor-
« tation était de passer à l'Islam... On a des informations de
« tous les vilayets, disant que les autorités turques elles-
« mêmes offraient cette issue, et qu'en règle générale, tous
« les Chrétiens qui se déclaraient prêts à embrasser l'islam
« étaient exempts de la déportation et des massacres (1). »

C'étaient là des conversions forcées ; mais les autorités ottomanes eurent souci de voiler leur caractère véritable. A cette fin, dit Lepsius, « on présenta souvent aux convertis « des documents où ils devaient attester, par leur signature, « qu'ils avaient accepté de plein gré de passer à l'Islam (2) ».

Dans ces conditions, il y avait impossibilité à peu près complète, de distinguer, parmi les conversions accomplies dans les années de guerre, celles qui étaient spontanées de celles qu'avait dictées l'instinct de conservation. Aussi les traités ont-ils pris une mesure radicale : ils ont considéré toutes les conversions qui ont eu lieu dans cette période, comme forcées, partant comme nulles :

« Considérant qu'en raison du régime terroriste ayant existé « en Turquie depuis le 1er novembre 1914, les conversions à « l'islamisme n'ont pu avoir lieu normalement, aucune con- « version ayant eu lieu depuis cette date n'est reconnue ; et « toute personne, non-musulmane avant le 1er novembre 1914, « sera considérée comme telle, à moins qu'après avoir recou- « vré sa liberté, elle ne remplisse, de sa propre volonté, les « formalités nécessaires pour embrasser l'islamisme (3). »

b) *Mise en liberté des personnes*

La mise en liberté des personnes présentait de sérieuses difficultés d'exécution.

Il y avait tout d'abord à retrouver ces personnes, à les identifier... Or, si c'était là chose relativement aisée pour les hommes, qui avaient été groupés dans des camps de concen-

1. Lepsius, *les Massacres d'Arménie* (Payot, 1919), p. 282.
2. Lepsius, *id.*, p. 282, 283.
3. Traité avec la Turquie, art. 142.

tration, des dépôts..., il n'en allait pas de même pour les femmes et les enfants : celles-là avaient été, en partie, prises dans les harems turcs et les villages kurdes ; ceux-ci adoptés par les familles musulmanes. L'on pouvait craindre, à juste titre, l'influence exercée par le milieu sur ces individus, pour les empêcher d'établir leur identité et de réclamer leurs droits.

Le traité avec la Turquie ne s'est point contenté, dans ce cas, de poser un principe, il a prévu des commissions : « Commissions mixtes », « qui seront nommées par le Conseil de « la Société des Nations ».

Ces commissions auront un rôle d'enquête et un rôle de décision : elles sont chargées de « recevoir les plaintes des vic- « times elles-mêmes, de leurs familles et de leurs proches », de « faire les enquêtes nécessaires » et de « prononcer souve- « rainement la mise en liberté des personnes en ques- « tion » (1).

Dans cette mission délicate, le Gouvernement ottoman devra leur prêter l'appui de ses moyens, et se charger de l'exécution de leurs sentences :

« Le Gouvernement ottoman s'engage à donner tout son « appui et celui des autorités ottomanes à la recherche et à la « délivrance de toutes les personnes, de toute race et de toute « religion *disparues*, *ravies*, *séquestrées ou réduites en capti-* « *vité* depuis le 1er novembre 1914... Il s'engage à faciliter « l'action des commissions mixtes... Le Gouvernement otto- « man s'engage à faire respecter les décisions de ces commis- « sions, et à assurer la sûreté et la liberté des personnes « ainsi restituées dans la plénitude de leurs droits (2). »

c) *Restitution des biens*

L'article 144 est consacré à la question des biens : « Le « Gouvernement ottoman s'engage solennellement, à faciliter « dans toute la mesure du possible aux ressortissants otto-

1. Traité avec la Turquie, art. 142.
2. *Id.*

« maus de race non-turque, chassés violemment de leurs foyers, « soit par la crainte de massacres, soit par tout autre moyen « de contrainte depuis le 1er janvier 1914, le retour dans leurs « foyers, ainsi que la reprise de leurs affaires. »

Et, passant du général au particulier, cet article précise : « Le Gouvernement ottoman reconnaît que les biens immobi- « liers ou mobiliers, qui *pourront être retrouvés*, et qui sont « la propriété desdits ressortissants ottomans ou des commu- « nautés, auxquelles appartiennent ces ressortissants, doivent « être restitués le plus tôt possible, en *quelques mains qu'ils « soient retrouvés*. Les biens seront restitués, *libres de toute « charge ou servitude*, dont ils auraient été grevés, et *sans « indemnité d'aucune sorte pour les propriétaires ou déten- « teurs actuels sous réserve des actions que ceux-ci pourront « intenter contre leurs auteurs* (1). »

Il s'agit là de restituer aux propriétaires originaires les biens « qui pourront être retrouvés », non de les indemniser pour ceux qui auront été perdus. Pour apprécier les conditions de cette restitution, il faut rapprocher la disposition des Traités de celles qui, dans les législations intérieures, régissent les matières similaires.

* * *

Les biens mobiliers, qui appartenaient aux communautés ou à leurs membres, et qui sont, par suite des déportations, passées en d'autres mains, sont pleinement assimilables aux « choses volées » dont le Code civil français s'occupe dans ses articles 2279 et 2280. Quelle est la solution du Code? « En fait de meuble, possession vaut titre » dit l'article 2279. « Néan- « moins, celui qui a perdu, ou auquel a été volée une chose « peut la revendiquer pendant trois ans, à compter du jour « de la perte et du vol, contre celui dans les mains duquel il « la retrouve ; *sauf à celui-ci son recours contre celui duquel « il la tient* ».

Toutefois, le Code fait une réserve :

« Si le possesseur actuel de la chose volée ou perdue l'a

1. Art. 144.

« achetée dans une foire, ou dans un marché, ou dans une « vente publique, ou d'un marchand vendant des choses pa- « reilles, le propriétaire originaire ne peut se la faire rendre « qu'en remboursant au possesseur le prix qu'elle lui a « coûté ([1]). »

Le souci dont témoigne cet article du Code, d'assurer au propriétaire de bonne foi — (et ici le mode d'acquisition fait présumer de sa bonne foi) — la tranquille possession de la chose ne se trouve point dans l'article 144 du traité avec la Turquie : aucune distinction n'est établie entre le propriétaire de bonne et de mauvaise foi ; aucune, suivant le mode d'acquisition des biens mobiliers.

En quelques mains qu'ils soient retrouvés, ils devront être restitués au propriétaire originaire, restitués « sans indem- « nité d'aucune sorte pour les propriétaires ou détenteurs « actuels », qui n'auront, comme dans le cas de l'article 2279, de recours que contre leur auteur, recours précaire, soumis à tous les risques d'une insolvabilité possible.

* * *

En matière immobilière, il est plus difficile de trouver un sujet de comparaison. Les formalités dont s'accompagnent en temps normal les cessions d'immeubles excluent l'hypothèse d'une dépossession brutale ou accidentelle.

Pour retrouver une situation semblable, il faut remonter jusqu'aux époques de troubles, en France jusqu'à la « loi sur les biens nationaux », loi de dépossession immobilière au même titre que la loi ottomane de 1915 « sur les propriétés abandonnées » (Emval-i-Metrouké).

L'on sait quelle a été l'attitude de la Restauration à l'égard des acquéreurs de ces biens ; elle n'a point touché à leurs titres de propriété, mais a seulement cherché à indemniser les propriétaires évincés.

Nous avons vu qu'au contraire l'article 144 décide que les biens immobiliers et mobiliers qui pourront être retrouvés devront être restitués aux propriétaires originaires.

1. Code civil, art. 2280.

Les titres des nouveaux détenteurs ont été confirmés par la loi de 1915. Le traité avec la Turquie annule cette loi. « Le Gouvernement ottoman reconnaît l'injustice de la loi de « 1915 sur les propriétés abandonnées, ainsi que de ses dis- « positions complémentaires, et *les déclare nulles et de nul « effet dans le passé comme dans l'avenir* (1). »

Ces propriétés ont été vendue ou grevées de servitudes par les nouveaux détenteurs. Les Commissions arbitrales prévues par l'article 144 auront le pouvoir d'ordonner : « l'annulation « de tous actes de vente et constitutions de droits sur la pro- « priété immobilière, conclus après le 1er janvier 1914 (2) ».

Toutefois, le traité avec la Turquie est moins rigoureux à l'égard des détenteurs d'immeubles, qu'il ne l'est vis-à-vis des détenteurs de biens mobiliers : il leur reconnaît le droit à être indemnisés : « L'indemnisation des détenteurs sera à la « charge du Gouvernement ottoman, sans pouvoir servir de « prétexte, pour retarder la restitution (3). »

Et même, si quelque somme a été payée par le détenteur actuel de la propriété en question, « la Commission arbitrale « aura le pouvoir d'imposer des arrangements équitables entre « les intéressés (4) ».

Le principe de l'article 144 demeure donc ; mais, dans son application, il sera tenu compte des considérations de fait.

* * *

Les Commissions arbitrales, dont on vient de voir un des attributs, sont chargées, comme les « Commissions mixtes » pour l'exécution de l'article 142, de « connaître de toutes les « réclamations visées par le présent article et de les juger sui- « vant une procédure sommaire. »

Elles seront instituées, « partout où cela sera jugé néces- « saire » ; comme les Commissions mixtes, elles sont nommées par le Conseil de la Société des Nations.

1. Art. 144.
2. Art. 144, attributions des Commissions arbitrales (4).
3. *Id*
4. *Id*.

Elles se composent de trois membres : un représentant du Gouvernement ottoman ; un représentant de « la Communauté qui se prétendrait lésée, ou dont un membre se prétendrait lésé » ; un président, nommé par le Conseil de la Société des Nations : dans cet organe de juridiction, le représentant de l'Etat et celui de la minorité — c'est un point à noter — sont mis sur le même plan.

Leurs pouvoirs, définis dans le même article, sont des plus étendus : leur rôle se ramène à deux ordres d'idées : rôle de justice à l'égard des coupables et rôle de réparation à l'égard des victimes.

Dans le premier ordre d'idées, le traité leur reconnaît le pouvoir d'ordonner « l'éloignement de toute personne, qui, « après enquête, sera reconnue avoir pris une part active aux « massacres ou expulsions ou les avoir provoqués ; les mesu- « res à prendre relativement aux biens de cette personne « seront indiquées par la Commission [1] ».

Dans le second, celui d'ordonner « tous les travaux de « reconstitution ou de restauration qu'elles jugeront néces- « saires », en réquisitionnant à cet effet de la main-d'œuvre « sur place [2] ; celui d'ordonner l'annulation des actes de « vente et constitutions de droits [3] ; celui enfin de décider de « l'attribution de tous biens et propriétés ayant appartenu à « des membres d'une communauté, décédés ou disparus depuis « le 1er janvier 1914, sans laisser d'héritiers », « les biens et « propriétés pouvant être attribués à la communauté aux lieu « et place de l'Etat [4]. »

Enfin, le Gouvernement ottoman s'engage à leur apporter aide et appui comme aux Commissions mixtes, tant en ce qui concerne leur fonctionnement, que l'exécution de leurs décisions « qui seront sans appel ». « Aucune décision des auto- « rités ottomanes judiciaires ou administratives, ajoute l'ar- « ticle, ne pourra leur être opposée. »

1. Art. 144, attributions des Commissions arbitrales (2).
2. *Id.* (1).
3. *Id.* (4).
4. *Id.* (3).

II. — Généralisation possible

Les quelques indications que l'on vient de donner indiquent suffisamment le caractère tout à fait anormal de la question des réparations en Turquie.

Les déportations ont été ordonnées par l'Etat ; c'est une loi qui a permis la dépossession immobilière des déportés. Sans l'intervention active de l'Etat, les deux problèmes, au règlement desquels sont consacrés les articles 142 et 144 du traité avec la Turquie : libération des personnes et reconstitution de la propriété foncière dans son ancienne forme, ne se poseraient pas.

En revanche, il est d'autres problèmes, communs à tous les cas. Que la persécution subie par les membres de la minorité soit organisée ou non, elle entraîne des dommages : morts, blessures, atteintes à la propriété... Il y a des pensions à prévoir pour les victimes ou leurs ayant-droit, des indemnités pour la perte ou la destruction des choses.

Si le mouvement est spontané, l'on ne trouve pas, comme dans le cas précédent, la responsabilité directe de l'Etat. Coupable, l'Etat peut ne pas l'être, ou ne l'être que par abstention. Par ailleurs, ces mouvements sont le plus généralement impersonnels : ce sont les mouvements d'une foule anonyme : et le recours que reconnaissent les lois à la victime d'un délit contre l'auteur du délit, est, en fait, illusoire ici.

C'est pourquoi, dans le projet qu'il avait présenté à la Conférence de la Paix, le Comité des Délégations juives avait tenu à faire de cette question l'objet d'un article spécial [1].

* * *

« Les victimes de tous les pogromes survenus entre le « 1er août 1914 et la date de la signature de ce traité et diri- « gés contre les Juifs de (Bulgarie) [2] » est-il dit dans cet

1. Voir IIe partie, chapitre VII, *la Conférence de la Paix, les Traités.*

2. Cet article devait être inséré dans les traités avec les Etats suivants : Bulgarie, Esthonie, Finlande, Grèce, Lithuanie, Pologne, Roumanie, Russie, Tchécoslovaquie, Ukraine, Yougoslavie.

article, « et, éventuellement, les victimes des pogromes qui « pourraient se produire après cette date en (Bulgarie) devront « être complètement indemnisés par la (Bulgarie), de la perte « et des dommages subis » ([1]).

Ce qui frappe dans la rédaction de ce projet d'article, si on le compare aux articles insérés dans le traité de Sèvres, c'est sa très grande généralité. Il est destiné à être appliqué à tous les pays auxquels des traités de minorités seront imposés ; il considère non seulement la situation présente, mais toutes celles qui pourraient se présenter éventuellement dans l'avenir.

Dans tous les cas, quelle que soit la part de responsabilité réelle qui lui revienne dans l'organisation des pogromes, l'Etat est tenu juridiquement pour responsable des dommages causés.

Le Comité des Délégations juives a donné les raisons de cette solution dans son exposé des motifs : raison de justice, raison de sécurité publique.

« La justice élémentaire, dit-il, veut que la réparation des torts soit faite » ([2]). Or, à moins de supposer, comme dans la théorie de M. Renner, que les différentes nationalités soient organisées en personnes morales, et par conséquent juridiquement responsables des mouvements nationaux dont elles se sont fait l'instrument ([3]), quelle responsabilité trouveraient devant elles les victimes des dommages, si elles ne trouvaient celle de l'Etat ? « S'il est regrettable que les auteurs de ces « forfaits restent impunis, il y aurait un véritable déni de jus-

1. Comité des délégations juives, IIe partie, p. 1.
2. *Id.* p. 3.
3. Voir Ire partie, chap. III, *la Formule de M. Renner*. Dans cette organisation, M. Renner voit l'avantage d'assagir les passions. « Cela évitera, dit-il, les « agitations nationales. Combien elles sont faciles aujourd'hui ! c'est l'héroïsme « du poing et de la langue qui conduit les nations. Irresponsable l'on entraîne « la foule facilement inflammable, contre les ennemis nationaux : c'est-à-dire « contre l'autre peuple, avec lequel individuellement on s'entend bien, parce « qu'on a besoin les uns des autres. « Le travail de culture nationale » se ré- « sume dans des discours incendiaires de réunion publique. Puis, la réunion « passée, l'on dépose la peau de lion nationale, et l'on est à nouveau voisin... « c'est ainsi que l'on fait de la politique à bon marché » (K. Renner, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*).

« tice à ce que les communautés, au sein desquelles ont été « perpétrées de telles horreurs ne soient pas contraintes par « Etat à réparer leurs torts. »

De plus — c'est la seconde partie de l'argumentation — la « sécurité publique veut que les torts soient évités dans « l'avenir ». Le principe admis de la responsabilité de l'Etat agira de façon préventive. Directement intéressé à ce que les dommages ne se produisent pas, celui-ci prendra des mesures pour les empêcher. Le Gouvernement acquerra de la sorte une compréhension plus exacte de ses intérêts.

« Si les Etats dans lesquels ces crimes ont eu lieu ne sont « pas astreints à les prévenir par des mesures protectrices « ainsi qu'à assurer la responsabilité de leurs conséquences, « il ne fait pas de doute que ces abominations vont se perpé- « tuer et se généraliser. »

* * *

Le comité termine son plaidoyer sur un mot d'espoir. « La « loi et la jurisprudence de plusieurs Etats reconnaissent le bien- « fondé de ces principes, pour l'application desquels nous « en appelons à la Conférence de la Paix. »

Nous avons vu que les traités de minorités ne contiennent aucune disposition comparable, et que l'on ne saurait tirer une conséquence aussi générale des articles relatifs aux réparations dans les traités de Sèvres.

En l'absence de textes positifs, l'on en est donc réduit en cette matière à s'inspirer des précédents que l'on trouve dans l'histoire de l'intervention d'humanité [1].

1. L'exemple classique en cette matière est celui du massacre des Juifs de Kitchineff en 1903. Ce massacre n'était point le fait du Gouvernement russe, mais de la population locale, comme l'enquête l'a prouvé. Le Gouvernement des Etats-Unis intervint cependant par une note pour réclamer du Gouvernement du Csar, des explications et la réparation des dommages ; voir la *Revue de Droit international public*, t. XI, p. 88.

CHAPITRE X

GARANTIES D'EXÉCUTION

C'est à l'Etat signataire des clauses, que revient la tâche de mettre en pratique, au moyen de ses lois et par l'intermédiaire de son administration, les obligations générales qu'il a acceptées à l'égard de ses sujets minoritaires. Mais il appartenait aux traités de prévoir les mesures propres à le rappeler au respect de ses engagements, au cas où il viendrait à y manquer, et éventuellement à l'y contraindre.

Faute de garanties — les exemples du passé sont suffisamment éloquents — les traités de protection risquent de rester des manifestations de principe. La question des garanties domine toutes les autres et les comprend toutes.

L'on trouve, dans les traités de 1919-1920, des garanties de deux ordres : une garantie d'ordre constitutionnel et une garantie d'ordre international, confiée à la Société des Nations. Les accords intervenus entre certains Etats signataires ont, à côté de la procédure internationale prévue par les traités, institué une procédure arbitrale qui la complète sur certains points (1).

A. — Garantie constitutionnelle

La garantie constitutionnelle, inscrite dans le premier article des traités ou sections de traités relatifs aux minorités (2) résulte de ce fait que ces stipulations, ou certaines d'entre elles sont reconnues par l'Etat comme *lois fondamentales*. Elles jouissent donc de toutes les garanties que la constitu-

1. Voir plus loin dans ce chapitre : Différends relatifs aux clauses : le traité de Brünn.

2. Traités avec la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Etat serbe-croate-slovène, la Roumanie, la Grèce et l'Arménie (art. 1er) : traités avec l'Autriche (art. 62), la Bulgarie (art. 49), avec la Hongrie (art. 54), avec la Turquie (art. 140).

tion de l'État accorde aux lois de cette nature, par rapport aux lois ordinaires.

« Aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle » spécifient les traités, ne doivent être « en contradiction ou en opposition avec ces stipulations ». « Aucune loi, aucun règle-« ment, ni aucune action officielle » ne peuvent « prévaloir « contre elles ».

* * *

Cette garantie s'applique, suivant les traités, à toutes les stipulations, ou seulement à certaines d'entre elles, à toutes les stipulations dans les traités de paix, à certaines seulement dans les traités signés avec les États alliés (1).

Il est assez difficile de déterminer les causes de cette différence de traitement. Aucune distinction de cet ordre n'est établie en ce qui concerne la garantie internationale, qui s'étend dans tous les cas, à toutes les clauses affectant les minorités : toutes en conséquence sont « intangibles » et doivent être également exécutées.

La garantie constitutionnelle ne fait point double emploi avec la garantie internationale. Par suite des questions de souveraineté, toujours très délicates que soulève cette dernière, tout un domaine de l'activité de l'État échappe pratiquement à sa surveillance (2). Et c'est dans ce domaine, qu'un contrôle exercé de l'intérieur, pourrait utilement trouver place.

Mais les traités nont point organisé ce contrôle. Ils ont posé le principe qu'aucune loi, aucun règlement, aucune action officielle ne pourrait être en opposition ni en contradiction avec les stipulations, sans déterminer les modalités d'application de ce principe... Que, l'État passant outre à cette clause, une loi ou un règlement contraires aux stipulations

1. Dans les traités avec les États alliés, elle ne s'applique qu'aux clauses visant : la protection de la vie et de la liberté, la liberté de conscience, l'usage de la langue, oralement, par écrit et devant les tribunaux, le droit égal des minorités à fonder des établissements charitables, de bienfaisance et des écoles. Voir IIIe partie, Ier chapitre : *les Dispositions des traités*.

2. Voir plus loin dans ce chapitre : *Appréciation des garanties des clauses de minorités*.

interviennent, cette loi, ce règlement devraient être considérés comme nuls. Mais devant quelle juridiction l'action en nullité devra t-elle être portée? Qui aura qualité pour l'intenter? Suivant quelle procédure ? Tant que ces questions préjudicielles n'auront pas été résolues, l'affirmation des traités reste une affirmation théorique (1), et la seule garantie que trouvent les minorités est la garantie internationale.

B. — Garantie internationale

Reconnues comme lois fondamentales de l'Etat, les stipulations des traités de 1919-1920, « dans la mesure où elles affec« tent des personnes appartenant à des minorités de race, de « religion ou de langue », dit l'article 12 du traité avec la Pologne, « constituent des *obligations d'ordre international* « et seront *placées sous la garantie de la Société des* « *Nations.* »

C'est en effet, nous l'avons vu, une des innovations des traités de 1919-1920, d'avoir substitué cette garantie à la garantie, soit individuelle, soit collective, des grandes Puissances (2).

L'article 12 du traité avec la Pologne où elle est exposée

1. Dans l'ancienne Autriche, deux tribunaux étaient chargés de veiller à l'application des lois constitutionnelles de 1867, et de régler les différends qui pourraient naître à ce sujet : la « Reichsgericht » ou tribunal d'Empire, et le « Oberster Verwaltungsgerichtshof » ou haute cour de justice administrative. M. Renner critiquait les résultats, et accusait de leur insuffisance, non point les tribunaux, mais la forme dans laquelle les droits avaient été concédés aux nationalités. Pour lui, les lois sont de deux sortes : les lois proprement dites (Gesetze) qui donnent à l'individu des droits, et les mettent en mesure, en cas d'inobservation de ceux-ci, d'intenter une action ; les règlements administratifs (Verordnungen), lois par leur forme et non par leur fond, qui imposent à l'administration l'obligation de respecter les droits de l'individu sans mettre celui-ci en mesure, dans le cas où l'administration manquerait à ses devoirs, d'intenter une action, Tant que la personnalité morale ne sera pas reconnue aux nationalités. ajoutait-il, on pourra baptiser « Gesetze » les textes législatifs qui les concernent, ce ne seront que des règlements administratifs (Verordnungen) ; les nationalités n'auront point de garanties (Karl Renner, *das Selbstbestimmungsrecht der Nationen.*

2. Voir IIe partie, chapitre VII.

pour la première fois a été reproduit dans tous les traités (1) à l'exception du traité avec la Turquie, où il est remplacé par une clause suspensive (2).

La responsabilité qui incombe de ce fait à la Société des Nations a été acceptée par le Conseil pour les différents traités, après leur ratification et leur enregistrement par le Secrétariat (3). Elle ne s'étend pas aux traités avec la Grèce et l'Arménie dont la ratification n'a pas eu lieu.

Deux organes sont chargés d'assurer cette garantie : le Conseil de la Société des Nations (4) et la Cour permanente de Justice internationale (5).

Le Conseil joue en cette matière le rôle principal : c'est lui qui assure la garde des clauses de minorités, ainsi que leur application. La Cour permanente statue en cas de divergence d'opinion sur une question relative à ces clauses entre l'Etat intéressé et un des Etats membres du Conseil.

1. Traités avec l'Autriche (art. 69), avec la Bulgarie (art. 57), la Tchécoslovaquie (art. 14), l'Etat serbe-corate-slovène (art. 11), la Roumanie (art. 12), la Hongrie (art. 60), la Grèce (art. 16), l'Arménie (art. 8).

2. Art. 151 du traité avec la Turquie : « Les Principales Puissances alliées, « après examen en commun avec le Conseil de la Société des Nations, déter- « mineront quelles mesures sont nécessaires pour garantir l'exécution des dis- « positions de la présente Partie. Le Gouvernement ottoman déclare dès à pré- « sent accepter toutes décisions qui seront prises à ce sujet. »

3. Voir IIe partie, chapitre VI, p. 183, 184.

4. La composition du Conseil est fixée par l'article 4 du Pacte : « Le Con- « seil se compose de Représentants des Principales Puissances alliées et associées « (en fait des quatre Puissances alliées, les Etats-Unis n'ayant pas adhéré au « Pacte), ainsi que de Représentants de quatre autres membres de la Société. « Ces quatre membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée « et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation « par l'Assemblée, les Représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne « et de la Grèce sont membres du Conseil...

« Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une « fois par an, au siège de la Société et en tel lieu qui pourra être désigné...

« Chaque membre de la Société représenté au Conseil ne dispose que d'une « voix et n'a qu'un représentant. »

5. ...La Cour permanente de Justice internationale est prévue par l'article 14 du Pacte : « Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour Permanente de Justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. » En application de cet article, le Conseil a désigné un Comité international de Juristes chargé de faire un avant-projet. Cet avant-projet, modifié sur quelques points par le Conseil dans sa 10e session, a été soumis à la ratification des Etats. La Cour est aujourd'hui constituée.

I. — *La Garde des clauses*

La stipulation des traités relative à la garantie de la Société des Nations « signifie avant tout », dit M. Tittoni dans le rapport qu'il a présenté à ce sujet au Conseil [1] « que les prescriptions concernant les minorités sont intangibles ».

Leur garde n'est point laissée aux Grandes Puissances alliées et associées qui les ont établies, mais est confiée au Conseil de la Société des Nations. Lui seul pourra les modifier. Mais, par une dérogation au principe suivant lequel ses résolutions doivent être prises à l'unanimité [2], il pourra les modifier à la majorité des voix.

De là ces deux règles exposées dans le premier alinéa de l'article 12 :

1° Elles (ces stipulations) ne pourront être modifiées sans l'assentiment du Conseil de la Sociétés des Nations ;

2° Les Puissances alliées et associées, représentées au Conseil, s'engagent respectivement à ne pas refuser leur assentiment à toute modification des dits articles, qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil.

Grâce à cette disposition, l'Etat intéressé sera toujours lié par les mêmes obligations et dans les mêmes termes à l'égard de tous les Membres du Conseil. Il était nécessaire d'établir entre eux cette unité de point de vue, puisque c'est à eux que devait revenir le soin de veiller à l'exécution des clauses.

II. — *Le Contrôle*

« En second lieu, dit en effet M. Tittoni, cette stipulation « (la garantie de la Société des Nations) signifie que les dis-

1. Rapport de M. Tittoni adopté par le Conseil à sa 10e session le 22 octobre 1920 à Bruxelles (*Journal officiel de la Société des Nations*, n° 8, p. 8).

2. « Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion » (art. 5 du Pacte).

« positions relatives à la protection des minorités seront cons-
« tamment exécutées. »

Assurer leur exécution, c'est prévoir les moyens qui permettront de prévenir ou de réprimer les infractions qui pourraient y être faites. L'organe compétent en cette matière est, avons-nous dit, le Conseil de la Société. La procédure a été indiquée dans le second alinéa de l'article 12 :

« La (Pologne) agrée que tout membre du Conseil de la « Société des Nations aura le droit en outre de signaler à « l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infrac- « tion à l'une quelconque de ces obligations, et que le Con- « seil pourra procéder de telle façon et donner telles instruc- « tions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la « circonstance. »

Cette procédure a été complétée et remaniée dans la suite par le rapport de M. Tittoni et les résolutions votées au Conseil le 25 octobre 1920 et le 27 juin 1921.

Vu l'importance de la question, il est nécessaire de l'examiner en détail et dans ses stades successifs.

a) Introduction de la procédure

Les traités ont réservé le droit de signaler les infractions ou dangers d'infractions aux membres du Conseil : c'est-à-dire aux Représentants des Quatre Principales Puissances alliées et de quatre autres membres de la Société, désignés par le Pacte la première fois, par l'Assemblée dans la suite.

Par ce droit, constate M. Tittoni, les Puissances représentées au Conseil sont invitées à porter un intérêt tout particulier à la protection des minorités.

Il n'en est pas moins vrai que, n'étant pas en rapports directs, dans la plupart des cas, avec les minorités, elles risquent d'ignorer les infractions qui pourraient se produire à leurs dépens.

C'est pour parer à ce danger que Tittoni, dans son rapport, a proposé une procédure qui concilie les exigences d'un contrôle effectif avec la disposition des traités.

Rapport de M. Tittoni. — « Evidemment, dit-il, ce droit

« (le droit des membres du Conseil) n'exclut point la faculté « des *minorités elles-mêmes* ou bien des *Etats non représen-* « *tés au Conseil*, de signaler à la Société des Nations toute « infraction ou danger d'infraction. Mais cet acte doit conser- « ver le caractère d'une pétition ou d'une information pure « et simple ; il ne peut avoir pour effet juridique de saisir le « Conseil et de provoquer son intervention. »

La procédure en pareil cas sera donc la suivante :

Quand une demande relative à une infraction aux clauses sera adressée à la Société des Nations, le secrétaire général (1) en donnera communication aux membres du Conseil « sans « commentaire pour information ». « Cette transmission ne « constitue pas encore un acte juridique ». « La *compétence* « *du Conseil à s'occuper de la question surgit seulement si* « *un de ses membres signale à son attention l'infraction ou* « *le danger d'infraction qui a fait l'objet de la pétition ou* « *de l'information.* »

*
* *

L'Etat auquel l'infraction est reprochée sera de même mis en mesure de préparer sa défense.

« L'Etat intéressé, s'il fait partie de la Société, est aussi « renseigné, en même temps que le Conseil sur l'objet de la « demande. » « En effet, le secrétaire général a établi que « tout document, communiqué pour information aux mem- « bres du Conseil soit en principe communiqué à tous les « membres de la Société ».

Il est averti en tant que membre de la Société. L'on peut se demander ce qui adviendrait, au cas où il s'agirait d'un Etat qui ne fût pas membre. Depuis l'admission dans la Société, de l'Autriche, de la Bulgarie et de la Hongrie, la question est devenue théorique. Mais elle se poserait à nou-

1. Le secrétariat est l'organe permanent de la Société. Il est organisé selon l'article 6 du pacte : « Le secrétariat permanent est établi au siège de la « Société. Il comprend un secrétaire général, ainsi que les secrétaires et le per- « sonnel nécessaire. Le premier secrétaire général est désigné dans l'annexe. « Par la suite, le secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approba- « tion de la majorité de l'Assemblée. Les secrétaires et le personnel du secréta- « riat sont nommés par le secrétaire général avec l'approbation du Conseil. »

veau, si le traité de Sèvres, ou un autre traité avec la Turquie reprenant les clauses de minorités de Sèvres, venait à être ratifié. Nous retrouverons cette question plus loin, en étudiant la procédure devant le Conseil.

L'Etat intéressé peut soumettre aux membres du Conseil « les considérations qu'il juge désirables ». Mais la communication qui lui est faite n'a pas « le caractère d'une requête de la Société en vue d'obtenir des renseignements, et n'implique pas non plus, pour l'Etat intéressé, la nécessité de présenter une documentation à sa défense », c'est seulement une facilité qui lui est donnée.

En effet, comme nous l'avons vu, il n'y a encore à cet instant, « aucun acte juridique de la Société ou de ses organes ».

* * *

Au cas où le danger signalé par la pétition est imminent, la procédure est la même ; mais « le secrétaire, en considé-
« ration de l'urgence, communiquera dans le plus bref délai
« (télégraphiquement, s'il le juge nécessaire) la demande de
« la minorité ou de l'Etat.

« Chaque puissance représentée au Conseil pourra en exi-
« ger la convocation urgente selon les dispositions du règle-
« ment en vigueur.

« Cette précaution aura pour objet d'empêcher tout acte
« soudain d'oppression des minorités. »

Résolution du 25 octobre 1920. — Par un détour, on le voit, M. Tittoni est arrivé à conserver aux membres du Conseil, le droit exclusif d'attirer l'attention du Conseil sur les infractions aux clauses de minorités. Il a rendu leur tâche possible, en établissant qu'ils auraient connaissance des plaintes émanant des minorités elles-mêmes ou des Etats ne faisant pas partie du Conseil. Mais, cette tâche matériellement possible, reste délicate à remplir !

Pour que le Conseil soit saisi d'une plainte de cette sorte, il faut en effet qu'un de ses membres la prenne à son compte, et la lui signale, en la faisant sienne. Il peut y avoir là matière à éveiller les susceptibilités internationales.

Le Conseil, pour éviter ces complications, a, par sa résolution du 25 octobre 1920, susbtitué à cette procédure d'accusation une procédure automatique.

« En vue de faciliter aux membres du Conseil l'exercice de « leurs droits et devoirs en ce qui concerne la protection des « minorités, il est désirable que le Président et deux mem- « bres désignés par lui dans chaque cas, procèdent à l'exa- « men de toute pétition ou communication à la Société des « Nations, ayant trait à une infraction ou danger d'infraction « aux clauses des traités pour la protection des minorités. « Cet examen aura lieu aussitôt que la pétition ou la commu- « nication en question aura été portée à la connaissance des « membres du Conseil [1]. »

Le Secrétariat, lorsqu'il aura reçu une communication de cet ordre, en transmettra un exemplaire à tous les membres du Conseil et un exemplaire spécial au Président avec une lettre lui rappelant la résolution de Bruxelles du 25 octobre 1920. Le Président du Conseil invitera deux membres du Conseil à constituer avec lui une commission d'étude, pour examiner la communication. S'ils jugent qu'elle y donne lieu, ils adresseront un rapport au Conseil. Le Conseil sera saisi.

Résolution du 27 juin 1921. — Toute demande justifiée, quel qu'en soit l'auteur, étant assurée d'un examen, grâce à la procédure adoptée, le Conseil s'est occupé, par sa résolution du 27 juin 1921, d'éviter les abus, et de prévenir les malentendus auxquels des plaintes injustifiées pourraient donner lieu.

Cette résolution a eu pour origine les propositions soumises à la treizième session du Conseil par la Pologne et la Tché-

1. Dixième session du Conseil tenue à Bruxelles :

A la seconde Assemblée de la Société, le 12 septembre 1921, le professeur Murray, délégué de l'Afrique du Sud, avait soumis une proposition du même « ordre : « En vue de permettre à la Société des Nations de remplir effective- « ment la tâche qui lui incombe dans la protection des minorités, l'Assemblée « demande au Conseil de nommer une Commission permanente chargée de « recevoir les plaintes adressées à ce sujet à la Société des Nations et de pré- « parer un rapport en procédant au besoin à des enquêtes sur place. » Cette proposition fut retirée par suite de la pratique conforme suivie par le Conseil en ces matières.

coslovaquie [1]. Entrée immédiatement en vigueur à l'égard de ces deux Etats, elle a été communiquée par le secrétariat aux autres signataires des clauses de minorités qui, tous, y ont donné leur adhésion. Elle est donc aujourd'hui appliquée aux sept Etats, dont les minorités se trouvent placées sous la protection de la Société : Autriche, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Etat serbe-croate-slovène, Tchécolosvaquie.

La procédure qu'elle institue entre en jeu dans le cas où la demande émane « de requérants qui n'ont pas la qualité de « membres de la Société des Nations » : Etats non admis dans la Société, ou minorités.

Toute demande de cette sorte « sera communiquée immédiatement à l'Etat intéressé :

« L'Etat intéressé sera tenu d'informer le secrétaire géné-« ral, dans les trois semaines à dater du jour où son repré-« sentant auprès du secrétariat aura reçu le texte d'une telle « demande, s'il se propose de transmettre des observations « à ce sujet.

« Au cas où l'Etat intéressé ne répondrait pas dans les « trois semaines, ou déclarerait qu'il s'abstient de faire des « observations, la demande en question sera communiquée « aux membres de la Société des Nations, conformément à la « procédure prévue par le rapport de M. Tittoni.

« Au cas où l'Etat intéressé déclarerait qu'il désire présen-« ter des observations, un délai de deux mois à dater du « jour où son représentant auprès du secrétariat de la Société « des Nations a reçu le texte de la demande, lui sera accordé « à cet effet. Après avoir reçu les observations, le secrétaire « général fera communiquer aux membres de la Société des « Nations, la demande conjointement avec les observations « susdites » [2].

1. A la suite de plaintes émanant de certaines de leurs minorités, qui ne furent pas considérées comme motivées.

2. Treizième session du Conseil :

La Résolution prévoit les cas exceptionnels et d'extrême urgence. Dans ces cas, « le secrétaire général est tenu, avant la communication de la demande aux « membres du Conseil de la Société des Nations, d'en informer le représentant « de l'Etat intéressé auprès du secrétaire général ».

La procédure se poursuivra alors, ainsi qu'il a été prévu par la résolution du 25 octobre. Le Comité des trois membres désigné par le Président du Conseil de la Société des Nations étudiera, en même temps que la demande de la minorité ou de l'Etat pétitionnaire, la réponse de l'Etat intéressé.

* * *

Une autre mesure de précaution contre les abus qui pourraient se produire a été précisée par l'Etat serbe-croate-slovène dans son acte d'adhésion à la résolution du 27 juin : c'est le contrôle exercé par le secrétariat sur la recevabilité des pétitions qui lui sont communiquées :

Notamment ces pétitions :

a) Doivent avoir pour objet la protection des minorités conformément aux traités;

b) En particulier, elles ne doivent pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elle fait partie;

c) Elles ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établie;

d) Elles doivent être rédigées sans violences de langage.

Etat actuel de la question. — En résumé, l'introduction devant le Conseil d'une demande relative à une infraction aux clauses de minorités varie suivant la qualité du requérant.

1° Si le requérant est un des membres du Conseil, la procédure suivie est celle qu'ont prévue les traités;

2° Si le requérant fait partie de la Société, c'est la procédure établie par le rapport de M. Tittoni et la résolution du 25 octobre 1920 : la demande en question est communiquée par le secrétariat aux membres du Conseil; le Président constitue un Comité de trois membres, qui, s'il y a lieu, saisit le Conseil.

3° Si la demande émane d'un requérant, qui n'a pas qualité de membre de la Société, elle est soumise, avant sa transmission aux membres du Conseil, aux mesures de précaution prévues par la résolution du 27 juin 1921 : examen préalable

par le secrétariat, communication à l'Etat intéressé, dont la réponse sera transmise conjointement aux Etats membres du Conseil.

b. — La procédure devant le Conseil

Le Conseil est saisi de la requête. Quelle méthode va-t-il suivre pour l'examiner ?

Il pourra, disent les traités, « procéder de telle façon et « donner telles instructions qui paraîtront appropriées et effi- « caces dans la circonstance ».

Pleine liberté lui est donc laissée sur le choix des moyens ; par exemple, il peut nommer une commission d'enquête qui ira étudier sur place l'infraction dont la minorité se prétendrait victime.

Cependant, dans ce cas, comme dans les autres, le Conseil devra se conformer aux règles générales fixées par le Pacte.

Si l'Etat auquel l'infraction est reprochée est membre de la Société, il sera invité aux séances dans lesquelles le Conseil discutera la question. Son représentant n'assistera à ces séances qu'à titre consultatif (1).

S'il n'est pas membre, sera-t-il invité également ? La question est discutable : il y a eu des précédents d'Etats ne faisant pas partie de la Société et invités à se faire représenter au Conseil, lors de la discussion d'une question les concernant (2).

Le Conseil pourrait-il inviter la minorité à se faire représenter devant lui par une délégation, pour défendre le point de vue exprimé dans sa pétition ? Il semble qu'une décision impartiale ne puisse naître que d'une égale connaissance des deux thèses. Cependant, d'un point de vue plus général, il paraît difficile de faire comparaître sur le même plan devant un organe international, l'Etat et certains de ses sujets. La Commission d'enquête envoyée sur place pourra d'ailleurs fournir toute précision sur les infractions signalées.

1. « Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité « à y envoyer siéger un réprésentant lorsqu'une question qui l'intéresse parti- « culièrement est portée devant le Conseil » (art. 4 du Pacte).

2. La Lithuanie a été invitée à envoyer un représentant au Conseil lors de son litige avec la Pologne au sujet de Vilna.

Enfin, pour s'éclairer sur un point de droit relatif aux clauses de minorités, le Conseil pourra consulter la Cour Permanente de Justice internationale : c'est ce qu'indique expressément l'article 14 du Pacte (1).

* * *

Comme sur le choix des moyens, sur la décision à prendre, les traités ont laissé pleine liberté au Conseil. Il pourra donc, suivant les cas, inviter l'Etat à retirer telle loi, tel règlement, contraires aux traités dans leur esprit ou dans leur lettre ; à accorder telle indemnité à la minorité victime d'une mesure d'oppression, etc...

A quel « quorum » la décision devra-t-elle être prise ? En l'absence d'une disposition expresse, l'on revient aux termes généraux de l'article 5 du Pacte :

... « Les décisions de l'Assemblée ou du Conseil seront « prises à l'unanimité. »

III. — *Différends relatifs aux clauses*

Le troisième alinéa de l'article 12 prévoit le cas où « une « divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait « concernant ces articles se produirait entre (la Pologne) « et l'une des principales puissances alliées et associées ou « toute autre puissance, membre du Conseil ».

La Pologne agrée, dit-il, que « cette divergence sera consi- « dérée comme un différend ayant un caractère international « selon les termes de l'article 14 du Pacte » : c'est-à-dire, rentrant dans la compétence de la Cour permanente de justice internationale (2).

Elle agrée en outre que tout différend de ce genre sera, « si l'autre partie le demande, déféré à cette Cour » : c'est

1. « Elle (la Cour) donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou « tout point dont la saisiront le Conseil ou l'Assemblée. »

2. « Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront » (art. 14 du Pacte).

un des cas où la juridiction de la Cour permanente est obligatoire [1].

La sentence de la Cour « sera sans appel et aura la même force qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte ».

Les parties seront donc tenues à l'exécuter de bonne foi et à ne pas recourir à la guerre contre celle d'entre elles qui s'y conformerait. « Faute d'exécution de la sentence, le Conseil « propose les mesures qui doivent en assurer l'effet [2]. »

*
* *

Le cas prévu par cette disposition est celui d'une différend entre l'Etat intéressé et un des Etats, membres du Conseil.

« En cas de différend entre (la Pologne) et toute autre Puis- « sance ne faisant pas partie du Conseil, les dispositions « générales du pacte seront appliquées. [3] »

Ces dispositions générales sont celles de l'article 12. du pacte, qui laissent aux Etats le choix de recourir soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils pourront porter leur litige devant la Cour permanente de Justice

1. Dans l'article 34 de leur avant-projet de statut pour la Cour internationale, les jurisconsultes de La Haye avaient proposé : « Entre Etats, membres de « la Société des Nations, la Cour statue sans convention spéciale sur les diffé- « rends d'ordre juridique ayant pour objet :

a) L'interprétation d'un traité ;

b) Tout point de droit international ;

c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;

d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international ;

e) L'interprétation d'une sentence par la Cour »...

A ce projet, M. Bourgeois, rapporteur à la dixième session du Conseil, a fait substituer la rédaction suivante :

Article 14. — « Sans préjudice de la faculté conférée par l'article 12 du pacte « aux parties en litige, de le soumettre soit à la procédure judiciaire ou arbitrale, « soit à l'examen du Conseil, la Cour connaîtra, sans convention spéciale, des « litiges dont le règlement est confié à elle ou à la juridiction instituée par la « Société des Nations, aux termes des traités en vigueur ».

2. Art. 13 du Pacte

3. Rapport du Secrétaire général à la deuxième session du Conseil, sur le traité de minorités avec la Pologne.

internationale, mais d'un commun accord, sans qu'il y ait, comme dans le cas précédent, obligation pour l'Etat intéressé.

Cette différence de traitement est conforme à l'esprit général de l'article que nous étudions. C'est aux membres du Conseil qu'a été réservé le soin de veiller à l'exécution des clauses de minorités. Il est logique qu'ils aient un droit spécial à se prévaloir de leur texte pour réclamer contre l'interprétation qu'en donnerait l'Etat signataire, et, en cas de contestation, soumettre le litige à la juridiction internationale.

Cette obligation de recourir à une juridiction déterminée : Cour permanente ou arbitrage, qui, ici, est imposée par les traités eux-mêmes, peut résulter d'un accord général conclu entre les deux Etats. Le traité de Brünn entre la Tchécoslovaquie et l'Autriche, qui a précisé le sens de certaines des stipulations des traités, a fixé la procédure à suivre, au cas où des difficultés s'élèveraient au sujet de leur exécution. Cette entente locale complète heureusement dans les rapports des deux pays la disposition générale des traités.

Traité de Brünn. — Deux organes sont institués en vue du règlement des contestations :

1) Une commission mixte

2) Un tribunal d'arbitrage permanent [1].

La Commission mixte se compose de deux délégations, nommées chacune par le Gouvernement d'un des Etats. Ces deux délégations communiquent entre elles par écrit au sujet des requêtes qui leur sont adressées. Lorsqu'elles ne parviennent pas à un accord par cette voie, elles se réunissent pour délibérer. Et, si la Commission mixte elle-même ne peut régler le conflit, elle « est tenue d'avoir recours à un tribunal arbitral » [2].

Ce tribunal « se compose de deux arbitres nommés respec- « tivement par les deux Etats, et d'un cinquième arbitre « comme président. Le Président sera désigné par les quatre « arbitres ; et faute d'un accord, le représentant des Pays-Bas

1. Traité de Brünn, art. 21.
2. *Id.*, art., 22, 23, 24.

« à Vienne ou à Prague, sera prié par le gouvernement de « l'Etat dans lequel le tribunal d'arbitrage se réunit de prendre « la présidence ou de nommer un président » ([1]).

Le tribunal d'arbitrage sera permanent et se réunira tour à tour à Vienne et Prague ([2]).

Enfin, les deux Etats contractants s'engagent à procurer toutes facilités à ce tribunal pour mener à bien son enquête, et à lui remettre les pièces nécessaires. « Ils s'engagent en « outre à prêter au tribunal l'appui juridique de leurs tribu- « naux et de leurs moyens, particulièrement pour transmettre « les communications officielles et pour recueillir des témoi- « gnages. ([3]) »

La procédure et l'ordre du jour seront réglés par le tribunal arbitral lui-même. Celui-ci tranchera à la majorité ; et, à égalité de votes, le Président aura voix prépondérante ([4]).

C. — Appréciation des garanties des clauses de minorités

La garantie de la Société des Nations, telle qu'elle a été stipulée par les traités et développée postérieurement par le Conseil de la Société des Nations, marque sur la garantie individuelle ou collective des Puissances, qu'on trouve dans le passé, un progrès indéniable : c'est d'être assurée par un organisme permanent, et suivant une procédure établie.

En quelque temps qu'une infraction se produise, minorités ou Etats peuvent en informer le secrétariat. Si la requête paraît fondée, le Conseil en sera automatiquement saisi. Si le danger signalé est imminent, le Conseil pourra se réunir d'urgence et faire surseoir à l'exécution de la mesure visée. Dans tous les cas, il aura à sa disposition les moyens de rassembler les éléments d'information nécessaires pour décider en connaissance de cause. Le caractère collectif de sa résolution garantit l'Etat contre les risques d'une ingérence intéressée,

1. *Id.*, art., 25.
2. *Id.*, 26.
3. Art. 27.
4. Art., 28.

qui était à craindre dans les systèmes antérieurs. Il tend, à éviter les influences politiques, dont les effets furent si fâcheux dans l'exemple de la protection de la Pologne. [1]

Autant il serait injuste de méconnaître ces progrès, autant il serait vain de se dissimuler certaines causes de faiblesse qui persistent, et qui tiennent aux conditions mêmes de l'ordre international : la limite qu'impose au contrôle du Conseil, la souveraineté, même restreinte, de l'Etat ; l'absence de moyens coercitifs à la disposition de la Société des Nations.

* * *

Il est bien dit en effet que toute infraction, tout danger d'infraction pourront et devront être signalés au Conseil. Mais, le terme même d'infraction, simple si on le considère abstraitement, devient difficile à définir, appliqué à un cas concret.

Un certain nombre de dispositions ont établi les droits des minorités par rapport à l'état de la législation générale du pays. Entre autres clauses, il a été stipulé, par exemple, que les ressortissants appartenant à une minorité auraient un « droit égal » à créer des écoles [2].

Une loi, un règlement refuseraient ce droit aux membres des minorités ou de certaines d'entre elles, ils mettraient à son exercice des conditions telles que ceux-ci s'en trouveraient exclus, il y aurait infraction, et la procédure prévue à l'article 12 du traité avec la Pologne pourrait entrer en jeu.

Mais que la loi décide que les sujets de l'Etat, pour fonder une école, devront obtenir une autorisation de l'administrateur du cercle ou du district du lieu de cette école, il n'y a pas de discrimination établie entre les sujets de l'Etat ; du point de vue des traités, la loi est correcte.

Elle est correcte dans sa forme. Mais ses effets dépendent entièrement de l'esprit dans lequel l'administration l'appliquera. Celle-ci peut en faire une loi d'égalité selon les traités,

1. Voir IIe partie, chap. IV, *la protection internationale des Polonais* (1815-1863).
2. Voir chap. V, *les Droits culturels*.

comme elle peut la transformer en une loi de discrimination de fait (1).

Or, sur ce terrain, il est difficile au Conseil de la Société des Nations, de suivre l'application des traités. Il faudrait en effet que son contrôle s'exerçàt non seulement sur les lois et les règlements généraux, mais sur les décisions de l'administration locale. L'on se rend compte de ce qu'une telle ingérence aurait de contraire à tout principe de liberté nationale et d'ordre public... Comment d'ailleurs, dans la pratique déterminer que les autorisations ont été refusées à tels individus minoritaires, parce qu'ils sont minoritaires, ou pour d'autres considérations tenant à leur personnes ?

A propos de chaque stipulation, des difficultés de même ordre se présentent. Les principes généraux, dont les traités s'inspirent en matière nationale, ne sont pas, nous l'avons vu, parfaitement applicables. Dans le cas de l'introduction de la langue minoritaire dans les tribunaux ou l'école publique, il y a à tenir compte des conditions matérielles qui restreignent les possibilités (2). Les traités ont donc dû laisser à l'Etat une certaine latitude. Comment établir la ligne de démarcation exacte entre les inobservations, qui sont inévitables, et celles qui seraient volontaires ?

Le contrôle du Conseil, comme tout contrôle international ne peut donc assurer l'exécution des traités que dans ses grandes lignes. Il peut vérifier les lois et les règlements de l'Etat ; intervenir à propos de leur application, quand l'accumulation et la concordance des faits qui lui sont signalés établissent manifestement qu'il y a parti pris d'hostilité à l'égard des minorités... Mais, hors ce cas, il ne semble pas qu'il soit en son pouvoir ni dans son rôle, d'entrer dans les détails d'application...

* *
*

1. La politique suivie par les Chambres roumaines à l'égard des Juifs de ce pays n'a été que l'application tendancieuse de l'article 7 de la Constitution, conforme dans sa lettre aux stipulations de Berlin. Voir IIe partie, chapitre II, *les Juifs roumains* .

2. Voir chapitre V., *les Droits culturels.*

L'autre cause de faiblesse tient à l'absence de moyens coercitifs...

Le Conseil a pris une résolution, comdamnant telle loi, comme contraire aux clauses. L'Etat refuse de s'y conformer, ou simplement ne s'y conforme pas. Quelles mesures, le Conseil peut-il adopter ?

Si l'Etat est membre de la Société, les termes de l'article 16 du pacte semblent donner au Conseil le droit de prononcer son exclusion : (1) c'est la seule sanction dont il dispose.

M. Balfour le rappelait lorsque les clauses relatives à la protection des minorités contenues dans le traité de Sèvres vinrent en discussion à la troisième session du Conseil : « Il « faut se souvenir que la Société ne dispose d'aucune force « à elle. Sa grande arme est l'opinion publique. »

L'opinion publique européenne, à peu près unanime en faveur des Polonais en 1863, n'a point empêché le tzar de régler à son gré la question polonaise. L'arme de la Société, dont parle M. Balfour, n'a de portée, que dans mesure où l'esprit international a de force...

* * *

C'est en effet la conclusion à laquelle conduit cette étude de textes. Le concours d'un élément moral est nécessaire, pourque les clauses des traités de 1919-1920 assurent le règlement du problème des minorités.

A la volonté de l'Etat d'exécuter loyalement la tâche que les traités lui ont assignée, le contrôle du Conseil ne peut suppléer. Dans le domaine même où son action peut être efficace, elle ne s'exercera que si les membres du Conseil placent le souci de faire respecter les clauses confiées à leur garde, plus haut que les intérêts politiques qui les sol-

1. « Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable « de la violation d'un des engagements résultant du pacte. L'exclusion est pro- « noncée par le vote de tous les autres membres de la Société représenté au « Conseil. »

liciteraient à ménager certains Etats. Elle s'exercerait en vain si un esprit international n'imposait au respect de l'Etat, des décisions, dépourvues de sanctions par elles-mêmes.

Sans cet esprit, les clauses de minorités de 1919-1920 peuvent être maintenues, comme le furent un temps les traités dont nous avons retracé l'histoire ; mais comme ceux-là le furent, elles deviendront des apparences.

CONCLUSION

LA PROTECTION DES MINORITÉS ET LE PRINCIPE DES NATIONALITÉS

« Le principe des nationalités, constatait Bluntschli dans « *sa Théorie générale de l'Etat*, n'a encore d'importance capi- « tale que dans la politique, non dans le droit public » .. Ce mot, exact encore en 1914, ne l'est plus, depuis que les traités qui ont mis fin à la guerre, ont fait de ce principe la Charte constitutionnelle de dix des Etats de l'Europe Centrale et Orientale.

L'on ne saurait s'étonner de cette innovation. Le Droit des Gens n'est pas limité dans son objet. Il doit se renouveler sans cesse, pour rester en contact avec les idées et les mœurs qui, elles-mêmes, évoluent. Bluntschli, pour marquer son caractère de perpétuel transformisme, dit, de lui, qu'il est « un devenir » (ein Werdendes) Les réalisations actuelles auraient sans doute étonné, il y a une vingtaine d'années, des esprits audacieux. Il est probable qu'elles seront à leur tour dépassées par les réalisations de l'avenir.

Dans le domaine limité que nous étudions, les étapes de ce développement ont été marquées par les grands Congrès internationaux, qui, de période en période ont fixé le statut territorial de l'Europe. A chacune de ces grandes mises au point, a correspondu un enrichissement du patrimoine du droit public européen : le Congrès de Berlin qui détermine le sort de la Péninsule des Balkans proclame la liberté de conscience. Les traités de 1919-1920, qui refondent toute l'Europe Continentale, imposent aux Etats transformés le principe des nationalités, comme base de leur organisation interne.

I

Ce principe n'était point nouveau. Depuis plus d'un demi-siècle, il avait été proclamé et était appliqué en Autriche. Dans toutes leurs dispositions, dans lesquelles elles ont innové par rapport aux traités antérieurs, les clauses de minorités actuelles se sont inspirées, nous l'avons vu, de la constitution autrichienne de 1867. Elles n'ont fait en somme que reprendre et généraliser les termes de l'article 19 qui reconnaissait à tous les peuples de l'Empire le droit de maintenir et de développer leur nationalité et leur langue.

En Autriche, ce droit avait triomphé naturellement, en dehors de toute influence extérieure, par le seul jeu des forces en présence. Il devait en être ainsi du jour où le gouvernement de ce pays devenait constitutionnel et représentatif. Aucun peuple n'ayant la majorité dans l'Empire, et par conséquent au Reichsrat, ne pouvait oser prétendre dicter seul sa loi aux autres. Tous, par nécessité, étaient donc conduits à la modération, chacun songeant à se garantir, faute de pouvoir dominer. C'est ainsi que les déclarations d'égalité nationale rallièrent les suffrages, non point tant à cause de leur caractère absolu d'équité, que parce qu'entre des intérêts et des ambitions contraires, elles étaient le seul compromis sur lequel l'entente se pût faire...

Cette formule d'équilibre ne correspondait plus à la situation des Etats issus des traités, construits sur le principe des nationalités. Ici, la prédominance d'un peuple résultait du jeu des forces en présence, avec la même logique qu'en Autriche l'égalité de tous. Il revenait donc aux traités, pour ne point se départir des grandes idées de justice qui les avaient inspirés dans la répartition des territoires, d'imposer ces règles aux Etats nouveaux : faute de quoi, le principe des nationalités, principe libéral dans son essence, eût risqué de devenir à rebours, dans son application, une licence donnée à l'oppression.

II

Sous la forme de règle de droit public, qu'il revêt dans les clauses de minorités, le principe des nationalités apparaît donc comme la suite et le prolongement nécessaires du principe des nationalités appliqué à la répartition des territoires.

Il le complète et le parfait ; mais en même temps, il faut le reconnaître, il le contredit et le transforme. A l'époque où Mancini en exposait la théorie, le principe des nationalités semblait une solution définitive et simple. En confondant dans l'Etat national, l'Etat et la nation, il éliminait du droit public, les difficultés avec lesquelles sont aux prises les Etats hétérogènes. Lorsque l'on admet que les droits nationaux sont des droits personnels, l'on réintroduit ces difficultés dans le cadre de l'Etat national. Comme l'Etat composé de nations, celui-ci connaîtra la diversité : diversité des langues, diversité des institutions, diversité qui, dans les revendications extrêmes des minorités, s'exprime par l'établissement d'un régime cantonal ou du personnalisme des lois...

La réalisation d'un tel programme va sans conteste à l'encontre de la fin de l'Etat national, qui est d'achever et de parfaire une unité dont il possède les éléments. Elle peut n'être pas sans dangers pour lui. En donnant aux populations allogènes des institutions conformes à leur génie, note Hardenberg en 1815, on leur apprend à distinguer entre « la vie nationale » et « le système politique ». Les effets heureux du libéralisme de l'Etat sont en 1920 contrecarrés par l'influence du milieu ; le principe des nationalités, érigé depuis près d'un demi-siècle en dogme politique, a eu pour conséquence d'entretenir et de consolider dans les esprits la confusion entre les idées qu'Hardenberg oppose... Dans l'Europe reconstruite par les traités actuels, il semble aussi difficile aux minorités de distinguer entre les aspirations nationales et politiques étroitement unies de toutes parts, qu'à l'Etat de renoncer à parfaire son unité...

III

Loin de rendre les Etats plus indépendants les uns des autres, comme le pensaient ses premiers théoriciens, le principe des nationalités, tel qu'il nous est révélé par l'application qu'en ont faite les traités, a donc abouti à une pénétration plus intime de leurs intérêts matériels et même de leurs intérêts moraux. Le problème des minorités est un de ceux qui montrent le mieux cette interdépendance des intérêts. Susceptible à tout moment d'entraîner des répercussions européennes, il déborde le cadre du droit interne, et ne peut être réglé isolément. Sa solution est liée à l'organisation d'une Société internationale, capable de garantir à la fois les minorités contre l'oppression de l'Etat, et l'Etat contre les tendances séparatistes des minorités.

Les socialistes, qui ont poussé le plus loin cette théorie, ont conclu que l'application du principe des nationalités appelait comme corollaire l'institution d'une Société des Nations souveraine. M. Paul-Boncour résume cette idée à la tribune de la Chambre des députés au sujet du traité avec la Hongrie. « Il faut que la réorganisation sur le droit des « nationalités soit couronnée par une organisation générale « et juridique de l'Europe (1). » Dans un ouvrage écrit au cours de la guerre (2), M. Renner a développé la même thèse, en prenant comme base de sa démonstration la situation nationale en Autriche. De même qu'il voit dans le « Reich » un élément de coordination et de pondération nécessaire à l'organisation des nationalités de l'empire, de même il ne conçoit l'organisation des nations dans le monde, que si un organe souverain, comme un « Reich », plus vaste, vient se supposer à elles. Cet organe, pour le définir, il l'appelle « l'Etat mondial » (Weltstaat).

1. Discussion à la Chambre des députés sur le traité de Trianon séance du 7 juin 1921 (*Journal officiel* du 8, p. 2575).

2. *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, op. cit.*

IV

Les traités se sont inspirés de cette idée, en confiant à la Société des Nations la garde des clauses de minorités et le soin de veiller à leur application. Mais la Société des Nations qu'ils ont édifiée est loin de répondre à la conception socialiste. Son droit de contrôle et d'investigation par rapport aux Etats est strictement délimité. C'est que des considérations de fait s'imposaient aux négociateurs de 1919-1920.

Le Président du Conseil le rappelle à M. Paul-Boncour qui lui présente la thèse socialiste : « Les jeunes nationa-« lités à peine nées et qui, demain, seront de grands peuples, « ont si ardemment désiré la vie que, tout d'abord, parmi le « bouillonnement qui accompagne leur naissance, apparaissent « des aspirations plus ou moins vastes et des pensées forcé-« ment égoïstes. *Il est très difficile d'appeler l'ensemble des « peuples à sacrifier suffisamment de souveraineté nationale, « pour qu'une sorte de supernation finisse par s'élever, pour-« vue de toutes les sanctions matérielles et morales qui « imposent la paix* [1]. »

Ce même souci de ménager les susceptibilités a conduit les auteurs des traités à reconnaître les droits des minorités dans la forme qui contrariait le moins les tendances naturellement centralisatrices de l'Etat homogène. C'est ainsi que les droits nationaux ont été stipulés comme des droits individuels, alors que dans la pensée des minorités ils sont et doivent être des droits collectifs. Aussi les clauses de 1919-1920 sont-elles loin de satisfaire, dans leur état actuel, aux aspirations des minorités, qui ne leur ont pas ménagé les critiques.

Telles qu'elles sont, avec leur audace de principe et leurs timidités de réalisation, elles reflètent les tendances contradictoires qui se sont heurtées lors de l'élaboration des traités de paix... Elles représentent un effort de conciliation entre les

1. Réponse du Président du Conseil à M. Paul-Boncour, *Journal officiel* du 8 juin 1921, p. 2392.

idées nouvelles de « self-Government » et de solidarité internationale, proclamées au cours de la guerre, et les souvenirs Droit des Gens classique respectueux de la souveraineté de l'Etat... Dans quel sens sont-elles destinées à évoluer ? Autant vaudrait-il demander : des deux tendances opposées qui se rencontrent en elles, laquelle l'emportera en dernier lieu ?

APPENDICE I

STATISTIQUE DES NATIONALITÉS DANS LES ÉTATS SUCCESSEURS DE L'EMPIRE AUSTRO-HONGROIS

1° Tchécoslovaquie;
2° Etat serbe-croate-slovène ;
3° Roumanie ;
4° Autriche.

TCHÉCOSLOVAQUIE (1)

TERRITOIRES	Population totale	Tchèques	Slovaques	Allemands	Hongrois	Polonais	Ruthènes	Divers
1. Bohême	6 769 548	4.241 918	»	2.467.724	48	1.541	1 062	57.255
2. Moravie	2.622.271	1.868.971	»	719.435	42	14.924	563	18 336
3. Silésie	756.949	180.348	»	325 523	14	235 224	255	15 585
4. Slovaquie	3.575.685	8 000	1.702.064	266.047	1.084 343	27.000	435.892	52 339
Total	13.724.453	6.299.237	1.702.064	3.778.729	1 084.447	278.689	437 772	143.515

Tchécoslovaques : 58,3 %. — Minorités : 41,7 %

1. D'après les statistiques autrichiennes et hongroises de 1910.

ÉTAT SERBE-CROATE-SLOVÈNE

TERRITOIRES		Population totale	Serbes	Croates	Bosniens Musulmans	Slovènes	Hongrois	Allemands	Bulgares Macédoniens	Divers
1. Serbie	territoire avant 1913.	[1]) 2.911.701	2 684 588	722	—	608	2 283	8.764	754	213 982
	territoire après 1913.	[2]) 1 532 739	155 000	—	50.000	—	—	—	700.000	627 739
2. Monténégro	territoire avant 1913.	[2]) 285 000	255.000	—	—	—	—	—	—	30 000
	territoire après 1913.	[2]) 150.000	80 000	—	—	—	—	—	—	70 000
3 Bosnie		[3]) 1.898.044	825 418	385.009	612.137	3 108	6 443	22.968	96	42.865
4. Dalmatie		[3]) 634 855	101.000	509.669	—	542	4	3.081	—	20 559
5. Croatie-Slavonie avec Fiume.		[3]) 2.671 760	645.380	1 651.280	—	18.112	112.441	136 393	322	107.832
6. Territoires slovènes avec l'Istrie.		[3]) 1.670 893	—	168.608	—	1.151 479	20	134 563	—	216.223
7. Territoire hongrois		[3]) 1.499 213	383 569	88.235	—	62 400	457 597	304.111	2 800	200.501
Total		13.254.205	5.129.955	2.803.523	662.137	1.236 249	578.788	609.880	703 972	1.529.701

Serbes-Croates-Slovènes = 74,6 o/o. — Minorités = 25,4 o/o

1. D'après le recensement de 1900.
2. Statistiques de Hubner-Jurashek ; il a utilisé les résultats de plusieurs statistiques.
3. Statistiques autrichiennes et hongroises de 1910.

ROUMANIE

TERRITOIRES		Population totale	Roumains	Hongrois	Allemands	Ukrainiens et Russes	Juifs	Bulgares	Serbes	Divers
1. Roumanie de 1914	[1]	6 966.000	6.270 000	152.000	30.000	30.000	300.000	76.000	7.000	101.000
2. N^lle Dobroudja	[2]	274 090	7 000	—	600	2.000	700	116.200	300	147.290
3. Bessarabie	[3]	2 441.200	1.162.000	63	75.700	678.700	288.000	129.400	67	107.270
4. Bukovine		800.098	273.254	10.391	168.851	305.101	—	—	1	42.500
5. Transylvanie		5.265 444	2.800.073	1.704.851	559.824	16.318	—	18.200	54.874	111.304
Total		15.746.832	10.512 327	1.867.305	834.975	1.032.119	588.700	339.800	62.242	509.364

Roumains = 66,7 % — Minorités = 33,3 %

1. Population en 1910, calculée d'après les données ecclésiastiques et d'après le recensement officiel antérieur de 1889.

2. D'après les statistiques bulgares de 1900.

3. Calculée en 1910 sur la base du recensement russe de 1897. Les autres données proviennent des statistiques autrichiennes et hongroises de 1910.

4. Les Juifs ne sont pas comptés en Hongrie comme nationalité distincte, mais comme confession religieuse.

AUTRICHE

Minorités tchèques en Autriche

D'après le recensement du 31 décembre 1910, le nombre total des Tchèques dans les pays fédéraux de la République d'Autriche était le suivant :

	Population totale	Tchèques
	—	—
A Vienne	2.031.421	98.430
En Basse-Autriche (Vienne non compris)	1.500.153	23.838
En Haute-Autriche	852.975	2.017
Au Salzbourg	214.737	222
En Styrie	1.444.130	975
En Carinthie	396.228	358
Au Tyrol	946.613	4.222 (2)
Au Vorarlberg (1)	145.408	177
	7.531.665	130.239

1. Les pays sus-indiqués comprennent les territoires dont ils étaient formés en 1910 (c'est-à-dire y compris les territoires cédés à d'autres États en vertu du traité de Saint-Germain-en-Laye).

2. Le nombre élevé de Tchèques dans le Tyrol (4.222) s'explique par le fait que les soldats tchèques en garnison au Tyrol méridional en 1910 y étaient compris. Les 2.017 Tchèques en Haute-Autriche se recrutaient parmi la population ouvrière flottante des usines de Linz, Steyr et Wels et parmi les soldats du 10e bataillon de chasseurs en garnison à Freistadt en 1910.

APPENDICE II

LES JUIFS DE POLOGNE

Les Juifs constituent en Pologne, comme dans toute cette partie de l'Europe, une minorité importante numériquement et d'un type très particulier. Ils diffèrent de la plupart des minorités par leur caractère à la fois religieux et national, par la forme très accusée de leur répartition géographique, par leur spécialisation économique, par leur vie sociale, par leur histoire, par leur situation juridique : tous ces éléments intervenant ont concouru à former les aspirations juives actuelles, à créer le problème juif ; ils sont intéressants à préciser, étant donné les fréquentes allusions qui y ont été faites dans le cours de cet ouvrage.

I. — Nombre et répartition géographique

Nombre. — Il n'a pas encore été procédé, dans la nouvelle république de Pologne, à un recencement des nationalités ou des confessions religieuses. L'on ne trouve donc d'indication sur le nombre des Juifs que dans les statistiques des Etats partageants. Les dernières qui furent établies en Autriche et en Russie donnaient les chiffres suivants :

Galicie [1]	871.893
Royaume du Congrès [2]	1.957.000

Pour connaître approximativement le nombre des Juifs dans la Pologne actuelle, il faudrait ajouter à ces chiffres ceux des Juifs établis dans les territoires cédés par l'Allemagne

1. Statistique autrichienne de 1910.
2. Statistique russe de 1897.

au traité de Versailles (environ 25.000) et par la Russie au traité de Riga (environ 700.000) (1).

On arriverait à un total — tout approximatif — de 3 millions 500.000 Juifs ; soit environ 1/11 de la population de Pologne.

Densité dans les différentes régions

Leur densité relativement à la population totale est loin d'être uniforme dans toutes les régions.

Elle est de beaucoup la plus forte en Pologne russe (moyenne : 15 0/0 ; maximum 20 0/0 dans la province de Varsovie ; minimum : 9,1 0/0 dans la province de Kalisk).

Elle est moindre en Galicie (moyenne : 10,86 0/0 ; maximum 19,1 0/0 dans le district de Kolomea ; minimum ; 1,6 0/0 dans le district de Saysbusch).

Elle est relativement très faible en Pologne prussienne (1.25 0/0) à peine supérieure à leur densité moyenne dans le Reich (2).

Répartition entre villes, bourgs et campagnes

Les Juifs sont en Pologne russe comme en Galicie une population urbaine — population de villes et bourgs — ils forment pour user de la forte expression de M. Rosenfeld, au milieu de la grande mer chrétienne et slave qui les entoure, tantôt des îlots perdus, tantôt des archipels.

a) *Royaume du Congrès.* — La population juive du Royaume du Congrès se répartirait ainsi, d'après M. Wasintynski entre villages, bourgs et villes (en 1910).

1. Par le traité de Riga, les Polonais ont acquis une partie de la province de Wilno, la province de Grodno en entier, un tiers de la province de Minsk et une moitié environ de la Wolhynie. La statistique russe de 1897 donnait des Juifs dans ces provinces les chiffres suivants :

Wilno	204.686	12,86 0/0
Grodno	280.489	17,49 0/0
Minsk	345.015	16,06 0/0
Wolhynie	398.782	13,2 0/0

2. Statistiques officielles russe, autrichienne et prussienne.

12,7 0/0 dans les villages.
27,1 0/0 dans les bourgs
60,2 0/0 dans les villes (1).

Par rapport à la population globale, ils constituent d'après M. Kaplun Kogan (2).

40,2 0/0 de la population des villes.
45,6 0/0 de la population des bourgs.
2,6 0/0 de la population des villages

Leur rôle, à peu près nul dans les campagnes, est donc très important dans les bourgs et les villes — surtout dans les petites villes. Sur 115 villes (comptées comme telles par l'administration russe), ils sont en 1909 la majorité dans 73. En revanche, ils n'ont la majorité que dans deux des 26 villes du Royaume du Congrès comptant plus de 25.000 habitants : à Lublin (51 0/0) et à Suwalki (55 0/0) (3).

b) *Galicie*. — En Galicie, le caractère urbain de la minorité juive est moins accusé qu'en Pologne russe. D'après la statistique de 1910, 28 0/0 des Juifs de Galicie occidentale, 39,4 0/0 de ceux de la Galicie orientale vivent à la campagne.

L'administration divisait en Galicie les villes en trois catégories :

1° Les deux capitales, Cracovie et Lemberg, qui ont un statut autome.

2° Trente villes (11 en Galicie occidentale, 19 en Galicie orientale), organisées d'après la loi du 13 mars 1889 avec un tribunal de cercle.

3° Cent trente-neuf petites villes de 2.000 à 8.000 habitants (56 en Galicie occidentale, 83 en Galicie orientale) organisées selon la loi du 3 juillet 1896.

Les Juifs forment, respectivement pour la Galicie occidentale et orientale :

1. Wasintynski Bohdan, *Die judische Bevölkerung in Kœnigreich Polen*, Varsovie, 1911, cité par M. Rosenfeld, *Die polnische Judenfrage*, p. 64.
2. Kaplun Kogan *Die jüdische Sprach = und Kulturgemeinschaft in Polen*. Berlin, 1915-1916.
3. A Varsovie et à Lodz, ils forment des minorités importantes : 39,4 0/0 à Varsovie

21.3 0/0 et 27,8 0/0 de la population des capitales.

31,2 0/0 et 38,5 0/0 de la population des villes de la seconde catégorie.

30,6 0/0 et 42,0 0/0 de la population des villes de la troisième catégorie.

Ils ne forment que 6 0/0 de la population des campagnes. Ce sont donc les mêmes conclusions en Galicie qu'en Pologne russe : Les Juifs n'ont pas de rôle dans les campagnes ; ils ont un rôle prépondérant dans les villes, surtout dans les petites villes.

II. — Situation économique et sociale

Répartition entre les fonctions économiques

Cette répartition territoriale explique la répartition des Juifs entre les différentes fonctions économiques. Population urbaine, ils sont naturellement groupés dans les professions urbaines : le commerce et l'industrie. Voici les tableaux de répartition des Juifs par groupes de professions en Pologne russe en Galicie.

1° *Royaume du Congrès* [1]

	Nombre absolu —	Pourcentage (Sur 100 Juifs) —
Agriculture	31.699	2.5
Industries et petites industries	433.656	34.3
Commerce	494 687	39.0
Transports	44 359	3,6
Services publics et professions libérales	66.102	5,3
Services privés, rentiers	172 348	13,6
Autres	22.615	1,7

1. Statistiques de Klapan Kogan, *Die Jüdische Sprach und Kulturgemeinschaft in Polen.* Vienne, Berlin, 1917.

2° *En Galicie* [1]

	Nombre absolu	Pourcentage (sur 100 Juifs)
Agriculture	93.471	10,72
Industrie	214.184	24,57
Commerce	462.004	52,99
Professions libérales	102.145	5,52
Armée		0,23
Sans professions		5,77

Si l'on compare la rubrique « agriculture » aux deux rubriques : « industries et commerce », l'on trouve donc, en Pologne russe le chiffre de 2,5 contre celui de 73 ; en Galicie le chiffre de 10,7 contre celui de 77. D'un côté, les 3/4 de la population ; de l'autre 1/10 ou 1/40. Opposition curieuse et grave en soi, plus grave si l'on rapproche la répartition des juifs entre les professions de celle des autres nationalités.

En Galicie par exemple, l'agriculture occupe 90,25 0/0 des Ruthènes, plus des 3/4 des Polonais, 50 0/0 des Allemands. Au contraire, le commerce qui occupe dans cette même région près de 53 0/0 des Juifs, n'occupe que 8,76 0/0 des Allemands, 6,15 0/0 des Polonais et 2,27 0/0 des Ruthènes.

On voit ainsi le caractère tout à fait spécial de l'activité économique des Juifs, représentants, dit M. Rosenfeld, d'une fonction économique plus haute : on devine les conflits qui peuvent en naître.

Caractère de l'industrie et du commerce juifs

Industrie. — L'industrie juive a un caractère très défini. Elle est une petite industrie. On ne trouve pas de Juifs, du moins on en trouve fort peu dans les grandes exploitations qui exigent des capitaux, une vaste organisation et de la discipline, comme les mines, la métallurgie.

Dans le Royaume du Congrès, il y a 5,6 0/00 de la popula-

1. Statistique autrichienne de 1910.

tion ouvrière juive qui travaille aux mines, 4,5 0/00 qui travaille à la métallurgie. En revanche il y a 214.930 Juifs qui sont dans l'industrie du vêtement. C'est là aujourd'hui encore un de leurs monopoles de fait ; ensuite, viennent : l'industrie des fabriques alimentaires (36,4 0/0 du reste), l'industrie des textiles (17 0/0), celle du bois (17 0/0)... Même hiérarchie à peu près en Galicie : industrie du vêtement ; industrie hôtelière et débits de boissons, produits alimentaires, industrie du cuir, industrie chimique...

Petite industrie, petits métiers exigeant peu de capitaux et peu de main-d'œuvre, industrie familiale souvent, industrie à domicile.

Commerce. — En matière commerciale, par une sorte de paradoxe, les Juifs ont acquis le monopole des échanges des matières dont ils ne sont pas producteurs, et en premier lieu des produits agricoles.

Dans le Royaume du Congrès, ils détiennent : 94,1 0/0 du commerce du blé, 63,9 0/0 du commerce du bétail, 80,2 0/0 des autres produits agricoles, 181.000 Juifs font le trafic des matières premières [1] !

Leur situation — de premier ordre d'ailleurs dans toutes les branches commerciales — est relativement la moins prospère dans le commerce des objets de luxe (53,4 0/0 pour le commerce d'art et de luxe). C'est une conséquence d'un des traits de leur situation sociale en Pologne : leur manque de capitaux.

Situation des Juifs dans les différentes branches de la production

La statistique autrichienne de 1900 a donné, de la place qu'occupent les Juifs dans les différentes branches de la production, où on les trouve, le tableau suivant, tableau qui éclaire et complète les indications données plus haut : [2]

1. M. Rosenfeld, *op. cit.*, p. 102 et suiv.
2. *Id.*, p. 112 et 117.

	Industrie	Commerce
	—	—
Travaillant pour eux-mêmes (Selbstständige).	33 305	89.657
Travaillant à ferme (Pächter)	758	812
Employés (Angestellte)	3.173	6.504
Ouvriers (Arbeiter)	26.935	18.269
Apprentis (Lehrlinge)	7 290	1.369
Journaliers (Taglöhner)	718	8.200
Membres de famille aidant (Mithelfende Familienglieder)	6.532	49 900
Sans profession déterminée (Beruflose)	134.283	281.731

Ce qui a frappé à juste titre tous ceux qui ont étudié cette situation, et, en premier lieu, les Juifs eux-mêmes, c'est le nombre considérable d'ouvriers sans profession fixe, nombre si considérable que cette rubrique l'emporte à elle seule sur toutes les autres réunies. Comme la forme un peu archaïque de l'industrie et du commerce juifs, cette situation s'explique — M. Rosenfeld l'a montré — par le caractère des Juifs dans ces pays. Le Juif ne se résout pas à être ouvrier de façon définitive ; il cherche, dans le travail salarié, le moyen de réaliser quelques ressources, et, aussitôt qu'il est en possession d'un petit capital, il s'installe et travaille pour son compte ; de là, l'importance de la rubrique « Indépendants » (Selbtständige). Mais que l'on n'aille pas croire que cette importance soit signe de prospérité ; elle est, dit M. Rosenfeld, « un signe de misère ». Le capital engagé ne dépasse sou- « vent pas dix couronnes ». « La plupart des commerçants « n'ont aucune formation professionnelle ; beaucoup n'ont « aucune instruction ; le plus grand nombre s'engage dans le « commerce, parce qu'il n'a pas d'autres professions. »

Beaucoup échouent et redeviennent des ouvriers sans profession déterminée ; ceux qui réussissent, réussissent médiocrement, et prolongent cette petite classe moyenne juive, qui tient du prolétariat par la misère, et de la bourgeoisie par les aspirations.

La situation est, d'après M. Rosenfeld, moins mauvaise sous ce rapport en Pologne russe qu'en Galicie. L'esprit d'or-

ganisation y est plus développé. Il est vrai que cet esprit s'exerce surtout dans un sens révolutionnaire [1].

Situation sociale. — Cleinow a donné de la répartition des différents éléments ethniques entre les classes sociales dans la Pologne du Congrès, le tableau suivant [2] :

	Juifs	Polonais	Russes
	—	—	—
Grands propriétaires....	1.200	40.000	2.500
Petits propriétaires....	15.000	6 238.000	460 500
Bourgeoisie...........	200.000	825.000	90.000
Prolétaires............	1.422.000	1.789.800	3.000

Ces chiffres sont assez expressifs par eux-mêmes : pour un prolétariat presqu'égal en nombre au prolétariat polonais, les Juifs ont une classe moyenne quatre fois moindre, et une classe de petits propriétaires quatre cents fois moindre.

Ces renseignements viennent à l'appui des précédents : cantonnés dans le commerce et l'industrie par les anciennes restrictions légales, les Juifs de Pologne ont exercé ces fonctions petitement et ne s'y sont point enrichis. Ils ne constituent pas, comme ailleurs, une aristocratie de la haute banque, mais une classe moyenne assez malheureuse et un immense prolétariat de traficants et de commerçants de toutes sortes.

1. « Les travailleurs juifs en Pologne, écrit M. Rosenfeld, sont socialement « bien supérieurs à leurs camarades de Galicie : ils sont aussi plus conscients de « leur classe et constituent un élément bien meilleur du point de vue de l'es- « prit d'organisation. La classe des travailleurs juifs en Pologne est révolution- « naire, désireuse de s'instruire, plus critique que la plupart de ses voisins de « Galicie, où les travailleurs, surtout avant la création de partis de travailleurs, « socialistes juifs, se laissaient gagner par l'assimilation rouge. Les travailleurs « juifs de Pologne ont beaucoup fait pour l'élévation de leur niveau intellectuel. « Ils fondent des caisses de grèves, agissent pour la hausse des salaires ; et ce « n'est pas rare qu'ils obligent leurs compagnons de travail polonais, à faire par- « tie de ces organisations et à délaisser les usines, pour obtenir des salaires plus « élevés. Cleinow a noté le fait pour l'industrie des peaux et du bois » (M. Ro- « senfeld, *op. cit.*, p. 107).

2. Cleinow cité par M. Rosenfeld, p. 106. Cleinow n'a pas donné les sources qui lui ont permis d'établir ce tableau.

Dangers de la situation économique et sociale des Juifs

Cette situation, M. Rosenfeld l'a résumée d'un mot. Il l'a appelée une situation « malsaine » (ungesund). A cette population urbaine, il manque une assise rurale qui l'enracine au pays ; à ce prolétariat, une bourgeoisie établie qui le modère et l'assagisse ; à ces artisans et à ces commerçants, une formation professionnelle qui les attache à telle industrie ou à tel commerce déterminés. Sous quelque face que l'on envisage cette minorité, un élément de pondération et de stabilité lui fait défaut.

Ce déséquilibre, au point de vue social, a eu pour conséquence de prédisposer les Juifs, comme tous les « déracinés », aux solutions les plus révolutionnaires. Dans les partis socialistes de Pologne, ils forment l'aile gauche de l'aile gauche. Les Polonais, en les représentant comme un élément de perturbation, ont peut-être exagéré ce caractère ; mais, dans son fond, leur critique est exacte.

Au point de vue économique, ce déséquilibre constitue pour les Juifs un danger véritable. Leur spécialisation à l'excès a eu l'inconvénient de transposer, dans le domaine économique, les rivalités nationales. La haine que suscite l'intermédiaire en tout temps et dans tout pays, lors des moments de crise, à cause des profits illicites que la voix populaire l'accuse de réaliser, s'est aggravée en Pologne, du fait que cet intermédiaire est le « Juif ». C'est par un boycott général qu'avait débuté en Pologne russe, en 1905, le mouvement anti-juif. Ce mouvement a fait de considérables progrès pendant la guerre. Des ligues ont été fondées : la « Kolka rolnicze » en Galicie, la Société « Roswoj » (Evolution) en Pologne russe, dont le cri de guerre était « l'enjuivement de la Pologne », et le programme : « la Pologne achète seulement au Polonais et seulement de la fabrication polonaise ».

L'on aurait tort sans doute d'exagérer l'importance de ces mouvements, dans lesquels il faut voir jusqu'ici plutôt une indication qu'une réalité. Mais, on aurait tort aussi d'en négliger la signification. Les privilèges dont ont joui pendant des

siècles les Polonais par rapport aux Juifs, ont assuré, par contre-coup aux Juifs des privilèges inverses. Ils ont eu le monopole du commerce et de l'industrie : ils l'ont encore en grande partie, alors que la production agricole qui conditionne ces branches d'activité, est tout entière aux mains des Polonais. Plus instruits des nécessités générales que par le passé, plus conscients de la force que leur donne leur place dans l'agriculture, les Polonais prétendent maintenant disputer aux Juifs leur ancien monopole. Leur grande arme dans cette lutte est la coopérative, qui permet d'éliminer l'intermédiaire. Pour se rendre compte du danger que l'organisation coopérative, en se réalisant, pourrait faire courir aux Juifs, il suffit de rappeler que le commerce du blé, à lui seul, occupe actuellement 37.000 d'entre eux, et que ces 37.000 juifs pourraient du jour au lendemain se trouver privés de leur moyen d'existence.

III. — Situation juridique et organisation des juifs

a) *Dans l'ancienne Pologne*

Les Juifs ont, dans l'ancienne Pologne, formé une « nation » distincte ; ce souvenir n'est pas sans influence sur leurs revendications actuelles. Les premiers privilèges généraux qui leur furent accordés par les rois de Pologne datent de 1246 : ils sont renouvelés et complétés dans la suite en 1335, 1367, 1463. La self-administration, d'abord toute locale, limitée à la commune, déborde ce cadre, s'étend à l'arrondissement, à la province ; à la fin du XVI[e] siècle, à tout le territoire de la République.

C'est dans la commune que l'autonomie a pris naissance. Le roi de Pologne, qui s'est fait le protecteur des Juifs, pour sauvegarder la capacité de paiement de ses protégés, les soustrait à l'autorité de la municipalité polonaise ; pour assurer la bonne rentrée de l'impôt, il accorde à la commune juive le droit de juridiction sur ses membres. Les Juifs vont dépendre de leurs juges « pro foro interno » ; ils seront jugés selon la loi juive et le droit coutumier juif. Telle est l'origine d'une

organisation qui atteint son apogée au XVIe dans certaines villes : Cracovie (privilèges de 1554 et 1598) [1], Lemberg (privilèges de 1571 et 1575).

Au XVIe siècle, les communes forment entre elles des unions provinciales, qui ont elles-mêmes leur organisation et leur assemblée régulière. En 1580, sous Stéphane Batory, se réunit pour la première fois à Lublin la diète générale juive, ou « Sejm » juif d'Empire ou encore — pour employer le mot juif — le « Waad ». Cette diète a originairement une session annuelle à Lublin. En 1623, le « Waad » se divise : il y en a un pour la Lithuanie (arrondissements de Brest-Litowsk, Grodno et Pinsk) et un pour la Pologne : le « Waad des quatre provinces » (Waad arba arazot). Ses sessions deviennent bi annuelles, se tiennent tantôt à Lublin, tantôt à Jaroslaw. Au XVIIIe siècle il se réunit dans les villes où le sous trésorier d'Empire (podzkarbi) exerce ses fonctions : à Tyszowce, à Konstantinow ou à Pilika. Déjà, à cette époque, se produisent des malentendus : il y a dissentiment entre le « Waad » et les Unions provinciales ; le parlementarisme juif, copie du parlementarisme polonais, porte en lui les mêmes causes de faiblesse. Le système du mandat impératif prive les membres du Waad de toute liberté ; la règle de l'unanimité les empêche de prendre des décisions. Affaibli dès le milieu du XVIIIe siècle, le Waad disparaît définitivement en 1764.

Le « *Kahal* ». — La commune juive ou « Kahal » est organisée sur le modèle de la municipalité polonaise.

Au sommet de la hiérarchie, se trouvent les « Seniores-roschim » dont chacun, à son tour, administre les affaires pendant un mois ; auprès d'eux. les « Boni Viri » (towim) assesseurs près de la cour de justice du Wojewode polonais ; puis le collège des Quatorze (14 virorum Collegium),

1. L'ordonnance de 1598, la plus complète, ne comprend pas moins de 93 paragraphes, où sont traités : les droits et les devoirs de la commune, les conditions l'électorat et l'éligibilité, la compétence respective des organes du Kahal, celle des tribunaux juifs, l'organisation de la synagogue, celle de la bienfaisance, l'ordonnance des prières et la lecture de la Thora, la célébration des cérémonies, le maintien de l'ordre, la perception des impôts, l'entretien des écoles, la location des immeubles, la déposition du Rabbin.

organe consultatif, correspondant au *collège des Quatorze* des anciennes villes polonaises.

L'organisation judiciaire comprend les tribunaux ordinaires, jugeant les différends dont le montant ne dépasse pas 100 guldes polonais, et le Sénat qui se réunit deux ou trois fois la semaine sous la présidence du rabbin.

La fixation de l'assiette de l'impôt foncier et de la « Chasakah » [1] appartient à une commission de taxation. Le culte et l'école sont sous la dépendance du rabbin, assisté pour les questions scolaires du recteur de l'Académie juive (Rosch Jeschibo). La réglementation de la vie économique (surveillance des marchés, fixation du taux de l'intérêt, acceptation du statut des corporations) est confiée à des fonctionnaires spéciaux. Il existe en outre dans les grandes communes de multiples commissions et conseils : conseil d'administration des hôpitaux, commission de surveillance des caisses communales, commissions chargées de collectes pour le rachat des prisonniers de guerre et pour les Juifs de Palestine...

Unions provinciales et Waad. — L'organisation de l'Union provinciale juive et celle de l'Union générale juive sont très voisines. L'une et l'autre sont calquées sur le modèle polonais correspondant, comme le « Kahal », sur la municipalité chrétienne.

L'on y trouve deux organes : une assemblée, qui exerce les pouvoirs législatif et judiciaire ; un organe exécutif : le Maréchal.

Le « Sejm » provincial, ou Assemblée partielle juive, est composé de délégués élus par les « Kahals » ; l'Assemblée générale ou « Sejm » général, des délégués élus par les Assemblées partielles et les communes autonomes.

Le « Sejm » provincial prend des décisions concernant la communauté du cercle : questions de bienfaisance, questions scolaires ; il contrôle la gestion financière, et la perception des impôts.

Le « Sejm » général exerce un véritable pouvoir législatif.

1. Tribut payé annuellement pour la concession des privilèges communaux.

Ses attributions, en ce sens, sont sans doute réduites du fait que la loi juive, loi religieuse, est inscrite dans les livres sacrés, dont l'interprétation appartient au Rabbinat. Mais, en matière culturelle, et surtout en matière économique, son œuvre est intéressante. Dans ce dernier domaine, il se trouve, du fait de la spécialisation économique des Juifs, avoir à régler des questions, qui n'ont pas été envisagées en Pologne. C'est le « Waad » qui a posé les bases d'un droit commercial. Son ordonnance de 1624 sur la banqueroute a précédé de beaucoup toute réglementation polonaise sur cette matière : elle lui a servi de modèle.

Au point de vue judiciaire, le « Sejm » provincial forme, par rapport aux Sénats communaux, un tribunal d'appel. Le « Sejm » général est une Cour constitutionnelle. C'est à lui qu'appartient le soin de maintenir la Constitution juive et de veiller à son application.

Rentrent dans sa compétence, les litiges :

1° Entre les individus et Kahal.

2° Entre les Kahals et l'Union provinciale.

3° Entre deux communes au sujet de leur hégémonie sur une commune voisine.

4° Parfois, entre un Chrétien et un Kahal, comme « forum prorogatum ».

C'est le « Maréchal » qui exerce dans le « Reich » le pouvoir exécutif. Le Maréchal du Cercle est élu par les « Seniores » ; le Maréchal du Reich, par les délégués des Unions provinciales et des communes autonomes qui reçoivent à cet effet de leurs électeurs un mandat impératif. Le « Maréchal » du Cercle administre les fonds, sous le contrôle du « Sejm », et représente la Communauté du Cercle dans ses rapports avec les autorités polonaises. Dans le « Reich », ce rôle de représentation et de défense prend une grande importance. Le Maréchal du Waad traite avec son collègue, le Maréchal du « Sejm » polonais, de toutes les questions touchant aux intérêts juifs ; il défend les intérêts juifs devant le pouvoir central : Roi ou Diète.

Près du « Maréchal », organe de l'exécutif dans le domaine temporel, le Rabbin prend les décisions qui concernent la vie

spirituelle juive. Il faut encore mentionner, comme fonctionnaires importants : dans le Cercle, les « Seniores », dans le « Reich », le secrétaire et le gardien du Trésor.

b) *En Galicie* (1772-1914)

Cette organisation générale des Juifs en Pologne a, comme nous le disions, disparu, pour ne plus renaître, en 1764, quelques années avant le partage. A partir de 1772, on assiste à une décroissance progressive de l'ancienne autonomie juive, décroissance qui fut, en Galicie, corrélative de l'accession graduelle des Juifs, en tant qu'individus, à l'égalité civile et politique.

Suppression du Kahal. — Ce mouvement se dessine, aussitôt le partage. Dans la première ordonnance qui concerne les Juifs de Galicie — l'ordonnance du 17 juillet 1776 — Marie-Thérèse restreint les prérogatives du « Kahal » et centralise l'organisation juive, sous la direction du Rabbinat de Lemberg [1].

L'ordonnance de Joseph II du 7 mai 1789 va beaucoup plus loin. Les Juifs, est il dit dans l'article 16, « sont sujets de la commune dans laquelle ils sont établis. Les communes juives sont cependant tolérées pour les affaires particulières qui intéressent les Juifs en tant que Juifs ».

C'est la suppression du Kahal : la commune juive, à dater cette ordonnance cesse d'être une commune nationale, pour ne plus être qu'une commune cultuelle.

Cette ordonnance ne semble point pourtant, comme on pourrait le croire, inspirée par un esprit d'hostilité à l'égard des Juifs. Elle lève plusieurs des restrictions existant à leur égard et proclame l'égalité des droits et devoirs entre eux et les autres sujets.

L'objet qu'elle vise paraît bien plutôt d'ordre politique. Pour venir à bout des Polonais, qui résistent à ses tentatives centralisatrices, l'Empereur pense pouvoir se servir des Juifs

1. Entre les deux ordonnances de 1776 et de 1789, Joseph II avait, par la patente du 27 mai 1785, modifié le nombre des communes principales.

comme d'agents de propagande allemande. Très curieux sont à cet égard les articles 11 et 12 de l'ordonnance, qui visent l'école :

Art. 11. — « La commune juive doit entretenir une école « allemande sur le modèle de la *Normalschule* pour « rendre ainsi les Juifs plus aptes, grâce à un meilleur ensei- « gnement des idées et des mœurs, à répondre aux vues « salutaires de l'Etat. »

Art. 12. — « On ne peut s'adonner à l'étude du Talmud « sans montrer un certificat du maître d'école allemand, prou- « vant que l'on a fréquenté l'école allemande.

L'égalité individuelle. — Par l'ordonnance du 7 mai 1789, Joseph II s'était engagé dans la voie de la suppression des restrictions. C'est la voie qui fut suivie au XIXe siècle.

La loi du 26 avril 1848 proclamait l'égalité des droits des citoyens, indépendamment de leur confession religieuse. L'égalité ne passa, de cette proclamation de droits à la réalité que quelques années plus tard.

Goluchowski a attaché son nom à cette œuvre d'émancipation. En 1859, il fait reconnaître aux Juifs le droit de s'établir à la campagne ; par la loi du 18 février 1860, leur droit d'acquérir des hypothèques ; son projet du 28 décembre 1869 leur accordait des facilités pour l'achat de terrains. Mais ce projet ne fut pas voté.

La loi de 1848 leur avait reconnu l'électorat. Etaient-ils éligibles ? La question fut posée, et Schmerling en 1861 y répondit par l'affirmative.

Enfin, la Constitution de 1867, en affirmant à nouveau et avec plus de précision, l'égalité de tous les citoyens, mettait fin aux dernières restrictions : l'égalité était une chose acquise.

Article 15 et article 19 de la Constitution de 1867, la commune cultuelle. — Dans cette Constitution de 1867, deux articles pouvaient s'appliquer aux Juifs : l'article 15 qui concerne les droits des confessions religieuses ; l'article 19, qui concerne les droits des nationalités.

Les Juifs, surtout à la fin du XIXe siècle et au début du

XXe siècle, ont constamment réclamé le bénéfice de l'article 19, qui eût assuré l'introduction de leur langue dans l'administration et dans l'école. Avec non moins de persévérance, le législateur et le juge autrichiens le leur ont refusés.

Dans le dernier arrêt qu'il ait rendu à ce sujet, arrêt du 26 octobre 1909, le « Reichsgericht », ou tribunal constitutionnel autrichien appuie son refus de l'argumentation suivante : argumentation historique et argumentation de fait :

« Il ressort de tout le développement historique la législation autrichienne, en ce qui concerne cette situation « juridique, que les Juifs doivent être considérés non comme « une nationalité, mais comme les adeptes de la religion « mosaïque, et être traités comme tels [1]. »

« D'ailleurs, ajoute l'arrêt, il ne pourrait être question de « la langue d'une nationalité, que si cette langue était parlée « par tous les ressortissants appartenant à cette nationalité, en particulier en Autriche.

« Or c'est un fait bien connu — et le plaignant nous le « concédera — que la langue juive, parlée en Galicie et en « Bukowine, ne l'est pas dans les provinces occidentales de « la Monarchie.

« Elle serait donc, de ce fait, non pas une langue nationale « mais seulement une langue locale (un dialecte de caractère local) à laquelle ne s'étend pas la protection légale de « l'article 19 de la loi du 21 décembre 1867 [2]. »

* * *

C'est donc l'article 15 — et l'article 15 seulement — qui fut appliqué aux Juifs. Cet article s'exprime de la façon suivante :

« Toute église et communauté religieuse reconnue par la « loi a le droit de pratiquer en commun et publiquement sa

1. L'arrêt invoque à l'appui de sa thèse les articles 123 et suivants du Code civil pour les Juifs, l'article 15 de la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867, la loi du 21 mars 1890, l'arrêté du Ministre des Cultes et de l'Instruction publique du 26 juin 1891.
2. Texte cité par M. Rosenfeld, *op. cit.*, p. 136 et 137.

« religion ; elle organise et administre de façon autonome ses « affaires intérieures, reste en possession et jouissance des « établissements, fondations et fonds, qui sont destinés à son « culte, à son enseignement et à sa bienfaisance ; mais elle « est, comme toute communauté, soumise aux lois géné- « rales de l'Etat (1). »

En application de cet article, Taaffe présenta en 1880 un projet de la loi sur l'organisation des communes cultuelles juives, projet qui, voté dix ans plus tard, devint la loi du 21 mars 1890.

« L'objet de cette réglementation légale, est-il dit dans le « préambule, est de fixer l'organisation de la communauté « religieuse juive dans la forme de son développement his- « torique, forme dans laquelle la reconnaissance de l'Etat lui « a été acordée... Attendu qu'elle est reconnue par la loi, « elle jouit de l'autonomie garantie par le droit constitution- « nel. »

Les communes juives de Galicie, au nombre de 252, sont, d'après cette loi, considérées comme des unions de personnes avec tous les droits des associations. Elles jouissent de la personnalité morale, ont une organisation autonome administrent librement leurs fonds. Elles ne sont pas des organes administratifs au sens de l'article 2 de la loi du 22 octobre 1875 et échappent à la compétence de la juridiction administrative.

Elles ne peuvent être reconnues que si elles justifient pourvoir elles-mêmes à leur entretien. L'Etat leur reconnaît, dans des limites déterminées le droit de percevoir des taxes sur leurs membres, et leur prête, dans l'exercice de ce droit, l'appui de son administration.

En rendant hommage à l'esprit de libéralisme dans lequel cette loi a été conçue, les Juifs lui ont adressé certaines critiques : l'une d'elles, nous l'avons vu, est de faire de la commune juive, une commune « cultuelle », et non une commune nationale Une autre, et peut-être la plus sérieuse, est d'avoir considéré les communes juives comme autant d'unités distinctes

1. Art. 15 de la Constitution de 1867 (R. G., Bl. n° 142).

sans lien les unes avec les autres, alors qu'elles constituent dans la pensée juive les éléments d'un ensemble. Il manque au peuple juif de Galicie, pour le représenter et le défendre, cet organe qu'étaient dans l'ancienne Pologne, l'Union provinciale ou le « Waad ».

IV. — Conclusion : les aspirations actuelles

Les Juifs étaient donc en Galicie égaux, en tant qu'individus, aux autres sujets de l'Etat, organisés de façon autonome, en tant qu'adeptes de la religion mosaïque.

Cette situation devait leur apparaître insuffisante, lorsqu'à la fin du XIXe siècle s'éveilla l'idée nationale juive. C'est aux environs de 1890 que l'on peut observer les premières manifestations de cette renaissance.

En 1892, un ouvrage publié en polonais et intitulé : *Programme de la Jeunesse juive* réclame l'autonomie politique. En 1905, nouveau signe : lors de l'établissement du suffrage universel en Autriche, un mouvement juif se produit pour obtenir des curies électorales distinctes. Depuis cette date, l'on pourrait suivre, d'année en année, les progrès de l'évolution :

En 1906, Conférence juive à Cracovie ; en 1909, grâce à l'appui des Ruthènes, les juifs parviennent à faire passer, aux élections générales, quatre canditats nationaux : trois en Galicie, un en Bukowine. Ces quatre députés fondent le « Club Juif » dont l'objet est d'orienter le mouvement. Parallèlement ou Club, le « Sejm », association représentative du traditionnalisme juif, et la « Poale Sion », organe du Socialisme-sioniste, par leurs assemblées et leurs brochures de propagande, développent, répandent et précisent l'idée nationale juive.

* * *

Partis de points de vue très différents, s'inspirant, l'un de l'ancienne organisation en Pologne, l'autre des théories des sociaux-démocrates autrichiens, le « Sejm » et la Poale-

Sion en arrivent aux mêmes résultats quant à la forme à donner à l'autonomie qu'ils revendiquent. C'est que cette forme est imposée par les conditions mêmes de la répartition géographique des Juifs. La Poale-Sion le notait dans son « Parteitag » de 1912 :

« Très différente des autres nations à cause de sa situa-« tion particulière, la nation juive doit renoncer à obtenir « une solution territoriale dans les provinces de l'Etat Autri-« chien ; celle ci est impossible à cause de la situation mino-« ritaire des Juifs. *Les conditions d'établissement des Juifs* les « déterminent à former des corporations nationales au lieu « de territoires nationaux. *De telles corporations existent* « *déjà avec les communes cultuelles. Celles-ci doivent per-* « *dre leur caractère actuel et être transformées en communes* « *nationales* (1). »

Rendre aux communes juives les droits de l'ancien « Kahal » ; relier les communes entre elles : tel est le programme de tous les partis nationaux. Un trait significatif indique quel est, dans la question de l'autonomie, le fond de la pensée juive. Pour la Poale Sion, la commune juive doit être une *Commune laïque.* Les affaires religieuses sont tout à fait séparées des autres.

* * *

« La conscience judéo-nationale, note M. Rosenfeld, s'est « étonnamment développée pendant la guerre ». A cette constatation il en ajoute une seconde qui n'est que la conséquence de la première et qu'ont relatée avec lui tous les observateurs (2). « La haine du juif a considérablement augmenté pendant la guerre ».

En opposant au sentiment national des Polonais, un sentiment national exclusif, parfois même hostile, les nationalistes juifs ont aggravé un état de malaise, qui était latent

1. Texte cité par M. Rosenfeld : *Die polnische Judenfrage.*

2. Ce trait a été noté par M. Maurice Pernot dans son ouvrage « *l'Epreuve de la Pologne* » (*Revue des Deux-Mondes* du 1er novembre 1920 p. 174) : « La politique russe, puis la guerre, ont fait des juifs les ennemis de la Pologne ».

avant la guerre. L'on a vu que cette « haine » des Polonais a, dans la concurrence économique, une arme commode et sure dont elle a usé et peut user encore.

En précipitant ces menaces, les nationalistes juifs ont-ils réellement servi la cause juive ? Le problème est-il où ils le voient ? N'est il pas plutôt, comme le pensent les « Assimilateurs » (Assimilanten), dans cette situation économique et sociale malsaine, qu'il faut avant tout assainir ? ..

M. Rosenfeld, qui est pourtant un nationaliste, se laisse aller à un aveu qui mérite d'être médité : « Une action éco-« nomique, dit-il, est plus utile qu'une action politique. Celui « qui donnera du pain aux masses juives après la guerre, « celui-là remplira son devoir national, bien mieux qu'en « fondant des écoles » (Wer den breiten jüdischen Massen nach dem Kriege, Brot geben wird, der wird seine nationale Aufgabe erfüllen, mehr als durch Gründung von Schulen).

BIBLIOGRAPHIE

I. — SUR LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DONT DÉCOULE LA PROTECTION DES MINORITÉS

Aristarchi-Bey. — Législation ottomane. Constantinople, 1873.
Arntz. — Lettre à Rolin-Jacquemyns (Revue de Droit international et de Législation comparée, t. VIII, 1876, p. 673).
Bluntschli. — Théorie générale de l'Etat (traduction Armand de Riedmatten). Paris, 1881.
— Droit international codifié (traduction par Lardy), 5ᵉ éd. Paris, 1895.
— Die Bedeutung und die Fortschritte des Völkerrechts. Berlin, 1873.
Carnazza-Amari. — Nouvel exposé du principe de non-intervention (R. D. I., t. V, 1873).
Cathrein. — Die Aufgaben der Staatsgewalt und ihre Grenzen. Fribourg, 1882.
Despagnet. — Cours de Droit international public, 3ᵉ édition. Paris, 1898.
Fiore (Pasquale). — Il dritto internazionale codificato et la sua sanzione guiuridica (traduction par Antoine), 1911.
— Nouveau droit international public (traduction Pradier-Fodéré). Paris, 1881.
Fouillée. — L'idée moderne du droit, 6ᵉ édition. Paris, 1909.
Funk-Brentano et Sorel. — Précis de droit des Gens. Paris.
Gioberti. — Del Rinnovamento civile d'Italia. Turin, 1851.
Hegel. — Philosophie des Rechts (Hegels Werke, t. VIII, 1833 et 1854).
— Philosophie der Geschichte (Werke, t. IX, 1837 et 1848).
Henrion. — La nation et le droit des Gens. Thèse Nancy, 1911.
Jellinek. — L'Etat moderne et son droit (traduction par Georges Fardis). Paris, 1913.
Lorimer. — Institutes of the law of nations, 1883-1884.
Mamiani. — D'un nuovo dritto publico europeo, 1859.
Mancini. — Dritto internazionale, 1873.
Michel (Henry). — L'idée de l'Etat. Paris, 1896.
Neumann. — Volk und Nation. Leipzig, 1888.

Nys. — La doctrine de la reconnaissance des Etats (R. D. I., 2e série, t. V, 1903, p. 292).
— Le concert européen et la notion du droit international (R. D. I., t. I, 2e série).
Piédelièvre. — Précis de Droit international public. Paris, 1894-1895.
Pillet. — Le Droit international public (R. D. I. P., t. I, 1894, p. 1 et suiv.).
— Les droits fondamentaux des Etats (id., t. V et VI, 1898 et 1899).
Pradier-Fodéré. — Traité de Droit international public européen et américain. Paris, 1906
Renan. — Qu'est-ce qu'une nation ? Paris, 1882.
Renault (Louis). — Introduction à l'étude du Droit international. Paris, 1879.
Renner. — Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen. Leipzig et Vienne, 1918.
Rolin-Jacquemyns. — Le Droit international et la question d'Orient (R. D. I., t. VIII, 1876, p. 293).
— Note sur le droit d'intervention (R. D. I., t. VIII, 1876).
Roquette-Buisson. — Du principe des nationalités. Thèse Paris, 1895.
Rougier. — L'intervention d'humanité (R. D. I. P., t. XVII, 1910).
Sawas Pacha. — Etude sur la théorie du Droit musulman. Paris, 1896.
Van den Berg. — Les réformes législatives en Turquie (R. D. I. P., 1897).
Vattel. — Le droit des Gens.

II. — SUR LE PROBLÈME DES NATIONALITÉS DANS L'EMPIRE AUSTRO-HONGROIS

Auerbach (Bertrand). — Les races et les nationalités de l'Autriche-Hongrie. Paris, 1898.
Bauer (Otto). — Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie. Vienne, 1907.
— Die Bedingungen der nationalen Assimilation dans le « Kampf », 1913.
Bernartzik (Edmund). — Oesterreichische Verfassungsgesetze. Vienne, 1911.
— Ueber nationale Matriken. Vienne, 1910.
— Die Ausgestaltung des Nationalgefühls.
Charmatz (Richard). — Oesterreichs innere Geschichte. Leipzig,
Danzer Karl. — Das neue Oesterreich. Vienne, 1907.
Eisenmann. — Le compromis austro-hongrois, Paris.
Fischel Alfred. — Das Oesterreichische Sprachenrecht, Brünn, 1910.

Fischhof Adolf. — Oesterreich und die Grundlagen seines Bestandes. Vienne, 1870.
Herrnitt Herrmann. — Nationalität und Recht nach österreichischer und ausländischer Gesetzgebung. Vienne, 1899.
« *Kampf* ». — Revue mensuelle de la Sozialdemokratie. Vienne, années 1907-1918.
Kautsky Karl. — Nationalität und Internationalität. (Neue Zeit, n° 1).
— Die vereinigten Staaten Mitteleuropas. Stuttgart, 1916.
Léger (*Louis*). — Histoire d'Autriche-Hongrie. Paris.
Lukas (*Joseph*). — Territorialitätsprinzip und Personnalitätsprinzip in österreichischem Nationalitätenrecht (Jahrbuch für öffentliches Recht, herausgegeben von Jellinek, Laband und Piloty. Band, II, 1908).
Madeyski (*Stanislaus*). — Die Nationalitätenfrage in Oesterreich und ihre Lösung.
Offermann (*Alfred*). — Die Bedingungen des Konstitutionellen Oesterreich. Vienne et Leipzig, 1900.
Oppenheimer (*Franz*). — Nationale Autonomie (Neue Rundschau. Berlin, 2 Heft, 1917).
Popovici (*Aurel*). — Die vereinigten Staaten von Grossoesterreich. Leipzig, 1906.
Renner (*Karl*). — Der Kampf der oesterreichischen Nationen um den Staat. Vienne, 1902.
— Grundlagen und Entwicklungsziele der österreichisch-ungarischen Monarchie. Vienne, 1906.
— Der deutsche Arbeiter und der Nationalismus. Vienne, 1909.
— Die Nation als Rechtsidee. Vienne, 1914.
— Oesterreichs Erneuerung, 3 articles. Vienne, 1916-1917.
— Marxismus, Krieg und Internationale. Stuttgart, 1917.
— Das Sebstbestimmungsrecht der Nationen, (op. cité).
Schücking (*Walter*). — Das Nationalitätenproblem, Eine politische Studie. Dresde, 1908.
Seipel (*Ignatz*). — Staat und Nation. Vienne, 1917.
Synopticus. — Staat und Nation. Vienne, 1897.
Tullius. — Entwurf eines Sprachengesetzes. Vienne, 1909.
Wyszewianski. — Ueber die formalrechtliche Behandlung der Nationalitäten in der modernen Gesetzgebung. Mannheim, 1909.

III. — SUR LE DÉVELOPPEMENT DES CLAUSES DE MINORITÉS

a) En général

Angeberg (*Comte d'*). — Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques concernant la Pologne (1762-1862). Paris, 1862.

Arminjon (Pierre). — Étrangers et protégés dans l'Empire ottoman. Paris, 1903.
Bonnac (Marquis de). — Mémoire historique sur l'ambassade de France à Constantinople, publié par C. Scheffer. Paris, 1894.
Bourgeois (Emile). — Manuel de Politique Etrangère. Paris, 1915.
Le Congrès de Vienne et les actes de 1815.
Debidour. — Histoire diplomatique de l'Europe (4 vol). Paris, 1891 et 1916.
Driault. — La question d'Orient depuis son origine jusqu'à nos jours. Paris, 1898.
Engelhardt. — Le droit d'intervention et la Turquie (R. D. I., t. XII).
Isambert. — L'indépendance grecque et l'Europe, 1900.
Kloczko. — Etudes de diplomatie contemporaine (1861-1864), 1866.
Lavisse et Rambaud. — Histoire générale, Paris 1904.
Le Clerq. — Recueil des traités.
Livres jaunes des Affaires de Pologne en 1863 (1er et 2e).
Livre jaune de 1879.
Livre jaune des affaires de Grèce (1880-1881).
Livre jaune sur les affaires arméniennes.
Mandelstam. — Le sort de l'Empire Ottoman. Paris et Lausanne 1917.
De Martens. — Recueil général des traités, Gottingue, 1817-1841.
— Etudes diplomatiques sur la question d'Orient.
Rey (Francis). — De la protection diplomatique et consulaire dans les Echelles du Levant et de Barbarie, thèse Paris, 1899.
De Riddier. — La liberté de conscience dans le droit international. (R. D. I.)
Salo Baron. — Die Judenfrage auf dem Wiener Kongress, Vienne et Berlin, 1920.
Testa. — Recueil des traités et actes diplomatiques de la Porte.

b) Les Juifs Roumains

Bluntschli. — Der Staat Rumänien und das Rechtverhältniss der Juden in Rumänien, Berlin 1879.
Clarnet. — Les Juifs Roumains, réponse à Xénopol, Paris 1903.
Crezzulesco. — Les Israélites en Roumanie, Paris 1879.
Davis. — The Jews in Roumania, a short statement of their recent history and present situation, Londres 1872.
Desjardins. — Les Juifs de Moldavie, Paris 1867.
Lahovary. — La question israélite en Roumanie, Bucarest 1922.
— Les persécutions contre les Israélites roumains par un ami de son pays, de son peuple et de la liberté, Paris 1872.
Livres jaunes. — Affaires étrangères, documents diplomatiques, no 11. Paris 1869.
— Question de la reconnaissance de la Roumanie, Paris 1879 et 1880.

Loëb. — La situation des Israélites en Turquie, en Serbie et en Roumanie, Paris 1877.
Note de M. le Ministre de l'Intérieur de Roumanie adressée à son collègue, M. le Ministre des Affaires Etrangères en réponse à la note du 15 juin 1869 de M. l'agent et consul général de France à Bucarest, broché in-8°.
Note sur la situation des Israélites en Roumanie, Paris 1865
Oppenheim. — Die Judenverfolgung in Rumanien, Berlin 1872.
Picot Emile. — La question des Israélites roumains au point de vue du droit, Paris 1878.
Rey (Francis). — La question israélite en Roumanie. Extrait de la R. D. I. P., Paris 1903.
Rouanet. — Les Juifs en Roumanie, Paris 1902.
Xénopol. — La question des Israélites en Roumanie, Paris 1902.
Bulletins de l'Alliance Israélite.

IV — SUR LE PROBLÈME DES NATIONALITÉS ET DES MINORITÉS PENDANT ET DEPUIS LA GUERRE

a) Sources officielles

Congrès de la Paix de 1919-1920. — Traités et conventions (I et II).
Résolutions du Conseil de la Société des Nations dans le Journal Officiel de la Société des Nations.
Traité de Brünn, convention de Carlsbad et Traité de Prague publiés par la Société des Nations.
Collection des lois des Etats signataires des traités.
Documents statistiques.

b) Brochures et publications diverses

Alliance Israélite. — La question juive devant la Conférence de la Paix, Paris. 1919.
Annales des Nationalités, années 1915, 1916, 1917, 1918, publiées par la Librairie centrale des Nationalités, Lausanne.
Assemblée de Berne pour la discussion des relations entre les peuples après la guerre, 19-22 novembre 1917.
Bernstein. — Der Zionismus, sein Wesen, seine Organisation, Copenhague, 1918.
Bordhin (Franz). — Das positive Recht der nationalen Minderheiten. Berlin, 1922.
Comité des délégations juives : les droits nationaux des Juifs en Europe Orientale. Paris, 1919.
Comptes rendus des Conférences des Nationalités publiés par la Librairie centrale des Nationalités. Lausanne.

Epstein (Leo). — Der nationale Minderheitsschutz als Internationale Rechtsproblem. Berlin, 1922.
Forel. — Die für einen dauerhaften Frieden notwendigen Grundlagen der individuellen Freiheit (publié par l'organisation centrale pour la Paix durable. La Haye, 1916).
Gabrys. — Le Problème des Nationalités (Organisation centrale), La Haye, 1916.
— Carte ethnographique de l'Europe.
Hildebrand (Karl). — The problem of the nationality (Organisation centrale). La Haye, 1916.
Horvarth Petrichewitch. — Der Schutz der Minderheiten (Oesterreichische Rundschau du 15 avril 1920).
Jaszy (Oscar). — Das Nationalitätenprogram. La Haye, 1916.
— Der Zusammenbruch des Dualismus und die Zukunft der Donaustaaten, Vienne, 1918
Die Juden im Kriege. — Mémoire adressé par le bureau central de la « Poale-Zion » au Bureau socialiste international de la Haye, 1916.
Koht (Halvdan). — Avant-projet d'un traité relatif aux droits des minorités nationales. La Haye, 1917.
Laun (Rudolf). — Zur Nationalitätenfrage. La Haye, 1916.
Léger (Louis). — La liquidation de l'Autriche-Hongrie. Paris, 1915.
Lepsius. — Les massacres d'Arménie, Paris, 1919.
Levermore (Charles). — Article II of the minimum program. La Haye, 1916.
Mandelstam. — Le sort de l'Empire ottoman, op. cité.
Massignon. — Introduction à l'étude des revendications islamiques (Revue du Monde musulman, vol. 39).
Mémoire du Comité des Délégations juives à la Conférence de la Paix, brochure. Paris, 1919.
Mémoire du Comité des Juifs de Paris, descendants des Juifs de l'Europe Orientale, broch. Paris, 1919.
Mémoire des députés et sénateurs de l'Union parlementaire allemande du Parlement tchécolovaque à la Société des Nations, relativement à la violation des clauses des minorités du traité de Saint-Germain. Prague, 1920.
Niepage. — Quelques documents.
Opel (Otto). — Der Schutz der nationalen Minderheiten (Monographien zum Völkerbund), herausgegeben von der deutschen Liga für Völkerbund). Berlin, 1919.
Ottlet. — Projet de Charte mondiale. Lausanne, 1916.
Le Parti Socialiste. — La guerre de la paix. Paris, 1918.
Pinkus (Lazar). — Vor der Gründung des Judenstaates. Zurich, 1918.
Pinon. — La liquidation de l'Empire ottoman (Revue des Deux-Mondes du 1er septembre 1919).

Recueil des Documents étrangers (Ministère des Affaires étrangères et de la Guerre), n 36 du 31 juillet 1919 : la question Juive à la Conférence de la Paix.
Renaudel. — L'Internationale à Berne. Paris, 1919.
Renner (*Karl*). — Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen (op. cité).
Roden Buxton (*Charles*). — Nationality. La Haye, 1916.
Spiegel (*Ludwig*). — Verfassungsoktroi und Sprachengesetz. Prague, 1920.
Die Staatsrechtlichen Erklärungen der Abgeordneten und Senatoren der Deutschen, Magyaren und Slowaken in der ersten Volksvertretung der tschechoslowakischen Republik, publié par la « Deutschpolitische Arbeitstelle ». Prague, 1820.
Teutsch. — Die Siebenbürger Sachsen. Leipzig. 1916.
Tribune libre des Nationalités, publiée par la Librairie Centrale des nationalités. Lausanne, 1919.
Vichniak Marc. — La Protection des droits des Minorités dans les traités internationaux de 1919-1920. Paris, 1921.
Wolzendorff Kurt. — Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheiten. Berlin, 1922.

V. — Sur la question juive en Pologne

En dehors des ouvrages plus généraux mentionnés sous la rubrique précédente :

a) Ouvrages

Bujac. — La Question juive en Pologne. Paris, 1919.
Cleinow (*Georg*). — Die Zukunft Polens. Leipzig, 1908 et 1914.
Kaplun Kogan. — Die jüdische Sprach = und Kulturgemeinschaft in Polen (édition séparée de la revue pour la Démographie et statistique des Juifs. Berlin, 1915-1916).
Landau. — Der Polenklub und seine Hausjuden. Vienne, 1907.
Rosenfeld (*Max*). — Polen und Juden. Vienne, 1907.
— Die Polnische Judenfrage. Vienne et Berlin, 1918 (1).
Skierko (*Adam*). — Les Juifs et la question polonaise. Paris, 1919.
— Les Israélites en Pologne. Paris, 1920.
Tennenbaum (*Joseph*). — La question juive en Pologne. Paris, 1919.
Tharaud (*Jérôme et Jean*). — L'Ombre de la Croix. Paris, 1917.
Wasintynski Bohdan. — Die jüdische Bevölkerung in königreich Polen. Varsovie, 1911.

1. M. Rosenfeld donne de la question juive en Pologne une bibliographie très complète.

b) Revues Juives

En France. — « Le Peuple Juif », le Bulletin du Comité des Délégations juives, la Palestine nouvelle, l'univers israélite...

En Angleterre. — Le Jewish Chronicle, le Jewish World, la revue « Palestine »...

En Allemagne. — Freistatt, der Jude, Neue jüdische Monatshefte, Jüdische Rundschau, Jüdische Zeitung.

Aux Etats-Unis. — L' « American Hebrew », la revue « Outlook », la New Republic, der Tag, das Neue Leben...

En Pologne et Lithuanie. — Der jüdische Arbeiter (Lemberg), die jüdische Welt (Vilna), Zeitfragen (Vilna)...

TABLE DES MATIÈRES

DEUXIÈME PARTIE

Les minorités dans l'histoire

TROISIÈME PARTIE

LES TRAITÉS ACTUELS ET L'APPLICATION DES PRINCIPES

APPENDICES

ERRATA

Page 31, ligne 3. — Dans chacun des grands cadres qu'ont tracés *les* traités.

Page 34, ligne 5. — Toutes les législations ... ont pris *des* mesures de cet ordre.

Page 35, ligne 30. — L'article 19 (et non l'article 29) de la Constitution de 1867.

Page 59, lignes 8-9. — Mancini, et non Manzini.

Page 59, ligne 14 et note 1. — Le titre exact de l'ouvrage de Gioberti est : *Del Rinnovamento civile d'Italia.*

Page 61, ligne 22. — Rolin-Jacquemyns, et non Rolin-Jacquenyns.

Page 82, ligne 8 du paragraphe B. — La cession faite par le Roi de Sardaigne à la République de Genève, à laquelle il est fait allusion ici, ne « désenclavait » pas cette République. Cette « désenclave » résultait d'une autre cession inscrite également dans les Actes du Congrès de Vienne.

Page 91, ligne 7. — Memorandum.

Page 91, ligne 21. — « Hutti-humayoum ».

Page 112, ligne 10. — *Ce* gouvernement (le gouvernement des Etats-Unis).

Page 128, note 1, dernière ligne. — L'Empereur *désirerait.*

Page 134, ligne 16. — Ces convulsions sont le *symptôme* (et non le système) d'un mal invétéré.

Page 135, ligne 1. — 1863, et non 1663.

Page 161, ligne 12. — Nordau, et non Nordeau.

Page 164, ligne 10. — Jewish Chronicle, Jewish World.

Page 164, ligne 19. — Lionel de Rotschild.

Page 190, note 2. — Les habitants de la Savoie *cédés* à Genève.

Impr JOUVE et Cie, 15, rue Racine, Paris. — 5532-22




UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 13 16 01 05 021 2